

Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: eine Bewertung des Ansatzes als zivil-militärisches Instrument im Rahmen des internationalen Engagements

Buddenbohm, Stefan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Diplomarbeit / master thesis

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Buddenbohm, S. (2007). *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: eine Bewertung des Ansatzes als zivil-militärisches Instrument im Rahmen des internationalen Engagements*. Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-58771>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



PROVINCIAL RECONSTRUCTION TEAMS IN AFGHANISTAN:

Eine Bewertung des Ansatzes
als zivil-militärisches Instrument
im Rahmen des internationalen Engagements

STEFAN BUDDENBOHM

PROVINCIAL RECONSTRUCTION TEAMS IN AFGHANISTAN



EINE BEWERTUNG DES ANSATZES ALS
ZIVIL-MILITÄRISCHES INSTRUMENT IM RAHMEN DES
INTERNATIONALEN ENGAGEMENTS

vorgelegt als Diplomarbeit im Studiengang Politikwissenschaft
am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften

Freie Universität Berlin
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft

August 2007

Inhalt

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	III
ZUSAMMENFASSUNG	IV
1. EINLEITUNG	1
2. METHODISCHES VORGEHEN.....	4
2.1 Zum Forschungsstand und Verortung des Vorgehens	4
2.2 Analyseraster.....	8
3. INTERNATIONALES ENGAGEMENT IN AFGHANISTAN BIS 2007	10
3.1 Evolution des Peacebuilding seit 1990.....	10
Interventionen in Szenarien schwacher oder gescheiterter Staatlichkeit	13
3.2 Afghanistan 2007: Formale Staatlichkeit und defektes Gewaltmonopol.....	13
3.4 Aufgabenfelder im Rahmen von Stabilisierung und Wiederaufbau	18
4. REGIONALE WIEDERAUFBAUTEAMS IN AFGHANISTAN	22
4.1 Mandatierung, rechtliche Grundlagen und Auftrag des internationalen Engagements	22
4.2 Vorläufer zivil-militärischer Zusammenarbeit	26
4.3 Konzeptionelle Divergenzen im PRT-Einsatz	28
OEF-PRTs: Der amerikanische Ansatz.....	30
ISAF-PRTs: Der deutsche Ansatz.....	31
ISAF-PRTs: Der britische Ansatz.....	35
5. WIRKUNGSMÖGLICHKEITEN UND ERZIELTE WIRKUNGEN DER REGIONALEN WIEDERAUFBAUTEAMS IM VERGLEICH	37
5.1 Erwartungshorizont an die Regionalen Wiederaufbauteams	37
5.2 Möglichkeiten der Wirkungsanalyse.....	38
5.3 Wirkungen der PRTs im Bereich Sicherheit.....	41
Einsatzrollen und Aufgaben im Bereich Sicherheit.....	41
Befunde: Eskalierende Aufstandsbewegung im paschtunischen Gürtel, zunehmende Destabilisierung im Norden	45
Zwischenfazit für den Bereich Sicherheit.....	51
5.4 Wirkungen der PRTs im Bereich Staatlichkeit.....	53
Einsatzrollen und Aufgaben im Bereich Staatlichkeit.....	53
Befunde: Von formaler zu funktionaler Staatlichkeit?	56
Zwischenfazit für den Bereich Staatlichkeit	63
5.4 Wirkungen der PRTs im Bereich Wiederaufbau/ Dienstleistung.....	64
Einsatzrollen und Aufgaben im Bereich Wiederaufbau/ Dienstleistung.....	64

Befunde: Erodierende Sicherheitslage als Gefahr für Wiederaufbauaktivitäten	66
Zwischenfazit für den Bereich Wiederaufbau	71
5.5 Auswertung der Befunde: Überfordert mit Ansprüchen, bewährt im Einsatz?	72
Perspektiven im afghanischen Szenario	73
PRTs als Instrument integrierten Peacebuildings: Neue Aufgaben für Streitkräfte	74
6. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	78
6.1 Vom Wiederaufbau zur Aufstandsbekämpfung: Irakisierung Afghanistans?	78
6.2 Empfehlungen	81
7. ANHANG	I
8. LITERATURVERZEICHNIS.....	X
8.1 Monographien.....	X
8.2 Aufsätze, Internetquellen, Zeitungs- und Zeitschriftenartikel	XII
8.3 Rechtsgrundlagen	XXI

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ANA	Afghan National Army
ANDS	Afghanistan National Development Strategy
ANP	Afghan National Police
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CAT	Civil Affairs Team
CCP	Conflict Prevention Pools
CERP	Commander's Emergency Reaction Program
CF	Coalition Forces
CFC-A	Combined Force Command - Afghanistan
CIMIC	Civil Military Cooperation/ Zivil-militärische Zusammenarbeit
COIN	Counterinsurgency
CORDS	Civil Operations and Rural Development Support
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration
DfID	Department for International Development
FCO	Foreign and Commonwealth Office (Großbritannien)
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IO	International Organization
ISAF	International Security Assistance Force
MOD	Ministry of Defence (Großbritannien)
MOT	Mobile Observation Teams
NATO	Northern Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization/ Nichtregierungsorganisation
OAU	Afrikanische Union
OEF	Operation Enduring Freedom
PRT	Provincial Reconstruction Team/ Regionales Wiederaufbauteam
QIP	Quick Impact Projects
RAC	Regional Command
SSR	Sicherheitssektorreform
UNAMA	United Nations Assistance Mission for Afghanistan
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
USAID	United States Agency for International Development
VN	Vereinte Nationen
ZMZ	Zivil-Militärische Zusammenarbeit

Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit untersucht das Konzept und die praktische Arbeit der Regionalen Wiederaufbauteams (PRTs) als Instrument innerhalb des Engagements der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan. Dabei steht zum einen die theoretische Erarbeitung des Ansatzes einschließlich seiner konzeptionellen Unterschiede bei den beteiligten Partnern im Vordergrund, zum anderen sollen anhand eines Analyserasters die Wirkungsmöglichkeiten der PRTs beurteilt werden, um daraus Schlussfolgerungen für die Einsatzmöglichkeiten des Instrumentes in Afghanistan sowie in anderen Szenarien zu ziehen.

Die Arbeit kommt zu folgenden Schlussfolgerungen:

- PRTs sind als zivil-militärisches Instrument institutionalisierter Ausdruck einer integrierten Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik und der Entwicklung hin zum multidimensionalen Peacebuilding in den letzten zwei Dekaden.
- Der Ansatz ist inhaltlich flexibel, im Umfang skalierbar und ermöglicht die Beteiligung verschiedener Akteure, die andernfalls nur unter Schwierigkeiten in ein Stabilisierungs- und Wiederaufbauengagement zu integrieren sind.
- Der Ansatz verfügt über komparative Vorteile bei sicherheitsspezifischen Aufträgen, insbesondere bei der Unterstützung von Sicherheitssektorreformen.
- PRTs ermöglichen die Dislozierung von humanitärer Hilfe und Wiederaufbaukapazitäten in instabilem und unsicherem Umfeld.
- Sie können wertvolle Zeit für Stabilisierungs- und Wiederaufbaumissionen und für die Konfliktbearbeitung gewinnen.
- Sie sind jedoch kein Ersatz für staatliche Strukturen, sondern können lediglich positive Impulse für deren Aufbau leisten.
- Sie sind ebenfalls kein Ersatz für zivile Wiederaufbauhelfer und können für diese auch keine koordinierende Rolle einnehmen.
- PRTs können dem allgemeinen Verfall der Sicherheitslage, beispielsweise angesichts einer Aufstandsbewegung, wenig entgegenzusetzen und sind kein geeignetes Instrument zu ihrer Bekämpfung.

Die Analyse zeigt, dass der Ansatz in Afghanistan unter schwierigen Bedingungen seine Tragfähigkeit bewiesen hat. Er ist ein nützliches Instrument im Portfolio des State- und Nation-Building, insbesondere mit Blick auf Szenarien von Post-Conflict- und Failed States. Gleichwohl ist eine realistische Erwartungshaltung an seine Wirkungsmöglichkeiten gerade vor dem Hintergrund des Einsatzes begrenzter Ressourcen, notwendig. Diese Erkenntnis gerät bisweilen, v. a. bei den politischen Akteuren, in den Hintergrund.

1. Einleitung

Seit 2003¹ werden im Rahmen des Engagements der internationalen Gemeinschaft beim Wiederaufbau in Afghanistan Regionale Wiederaufbauteams² (PRTs) eingesetzt. Zivil-militärische Kooperation ist in der Geschichte humanitärer und friedensstabilisierender Operationen keine Neuheit: „*Nothing is strikingly new about humanitarian actors working side-by-side with the military [...]*“ (Bessler/ Seki 2006, 1). Bereits während des Krieges in Vietnam war eine enge Zusammenarbeit und Aufgabenteilung zwischen zivilen Akteuren³ und US-Streitkräften an der Tagesordnung (vgl. Long 2006). Ebenso wenig ist das Agieren von militärischen Kräften innerhalb der Zivilbevölkerung neu⁴ und wird bereits ebenso lange kritisch diskutiert. Die gemischt zivil-militärischen Einheiten in Afghanistan stellen allerdings in vielerlei Hinsicht ein Novum im etablierten Instrumentarium der externen Unterstützung dar. PRTs agieren innerhalb eines Zielhorizontes, der über die Bereinigung einer akuten humanitären Notlage hinaus reicht und keinen Ad-hoc-Charakter aufweist. Sie werden als dauerhaftes Instrument im Rahmen einer mittel- bis langfristigen Strategie zur Stabilisierung der Nachkonfliktgesellschaft gesehen. Es findet ein konzeptionell-operatives Zusammenwirken nach dem Kohärenzgebot statt (Schmunk 2005, 6), dass heißt die integrierte Zusammenarbeit verschiedener Akteure ist eine tragende Säule des Konzepts und jeder Akteur verantwortet festgelegte Aufgabenbereiche. Die Einsatzelemente sind in ihrer Größe skalierbar und ermöglichen einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure⁵ sich zu beteiligen (Gauster 2006, 23). Der Auftrag der PRTs besteht darin, in ihrem Einsatzgebiet ein sicheres Umfeld zu schaffen, sowie die Autorität der afghanischen Regierung zu stärken (Presse- und Informationszentrum beim Einsatzführungskommando der Bundeswehr 2005).

PRTs können als eine Facette der stark ausgeweiteten Stabilisierungs- und Peacebuildingmissionen der letzten zwei Dekaden gesehen werden⁶. Unter dem Begriff des multidimensionalen Peacebuilding, wie ihn u.a. Boutros-Ghali 1995 prägte, lassen sich auch die PRTs verorten: „*The supervision of cease-fires, the regroupment and demobilization of forces, their reintegration into civilian life and the*

¹ Stand August 2007

² Im Folgenden werden die Bezeichnungen PRT, Provincial Reconstruction Team und Regionales Wiederaufbauteam synonym verwendet.

³ Hierfür exemplarisch: USAID.

⁴ Auch über militärische Ziele hinaus, bspw. friedensschaffende und friedenserhaltende Maßnahmen.

⁵ Etwa kleineren Staaten, zivilen Agenturen oder Ministerien.

⁶ Im Schnitt gab es in den 1970er und 1980er Jahren fünf derartige Missionen pro Jahr, während es für den Zeitraum der 1990er Jahre 15 Missionen pro Jahr gab. Der Höchststand wurde 1993 mit 23 Missionen erreicht (Dobbins u.a. 2005, 214).

destruction of their weapons; the design and implementation of de-mining programmes; the return of refugees and displaced persons; the provision of humanitarian assistance; the supervision of existing administrative structures; the establishment of new police forces; the verification of respect for human rights; the design and supervision of constitutional, judicial and electoral reforms; the observation, supervision and even organization and conduct of elections; and the coordination of support for economic rehabilitation and reconstruction." (Boutros-Ghali 1995, 2). Konzeptbestimmende Begriffe für die PRTs, die sich bereits in der „Agenda für Frieden“ finden, sind: Gleichzeitigkeit verschiedener Aufbau- und Reformprozesse, Bedeutung von Entwaffnungs-, Abrüstungs- und Reintegrationsprozessen (DDR) sowie das Primat von Sicherheit in einem erweiterten Sinne, um nur die wesentlichen zu benennen. Dennoch zieht bereits 1998 Doyle folgendes Fazit: *„The original policies of the Agenda of Peace are still in place but their implementation is being viewed still more selectively by the main powers in the UN or on a case-by-case and „can-do“ basis, largely determined by individual nation interest*" (Doyle in Ottunu/ Doyle 1998, 4). Ein Befund, der durch den Fall Afghanistan gestützt wird.

Dennoch: Seit ihrer Dislozierung im Sommer 2003 stehen die PRTs im Zentrum einer polarisierten Debatte um ihren Erfolg, ihre Wirksamkeit und ihre Handlungskohärenz (vgl. dazu Wilke 2003 und 2004; Schmunk 2005; Hett 2005; McNerney 2006). Diese Debatte hat sich innerhalb des übergeordneten Afghanistandiskurses differenziert und eine eigenständige Qualität angenommen und steht für neue Verantwortungsbereiche westlicher Streitkräfte, die nunmehr *„Maßnahmen ziviler Krisenprävention, [...] militärische Absicherung ziviler Anteile in Krisengebieten, [...] militärische Ausbildungs- und Ausstattungshilfe, Beratung bei der Transformation des Sicherheitssektors bis hin zu friedensschaffenden und –erhaltenden Einsätzen“* umfassen (Eitelhuber 2007, 42). Gleichzeitig sind die PRTs willkommenes Objekt zur Profilierung des eigenen nationalen Engagements für Afghanistan⁷ und werden gerne als innovatives Instrument präsentiert, ungeachtet eines noch ausstehenden Urteils über den Erfolg des Engagements in Afghanistan. Der medialen Präsenz zum Trotz kann auch im vierten Einsatzjahr nicht von einer umfassenden Konzeptualisierung oder Evaluierung des Ansatzes (Befunde von Schmunk 2005, 36 und Jakobsen 2005, 30 mit fortbestehender Gültigkeit; Gostelow/ McHugh 2004, 25) oder einer umfassenden Bewertung der Arbeit vor Ort (Nachtwei 2007a) die Rede sein. Dies steht der vielfach geäußerten Forderung entgegen, dass PRTs nachhaltig in das Instru-

⁷ PRTs sind dafür offenbar besser geeignet als die Entsendung eines Truppenkontingentes unter fremder Führung.

mentenportfolio des State-Building⁸ integriert werden sollen. Diese bisher noch ausstehende Evaluation geht dabei in Teilen weniger auf methodische Schwierigkeiten zurück als zumindest in Teilen auf den Unwillen der Entsendestaaten, jenseits einer öffentlichkeitswirksamen Instrumentalisierung, die Arbeit und die Wirksamkeit der PRTs kritisch zu bewerten.

Ein Erklärungsansatz ist die begrenzte Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft zur Unterstützung des Wiederaufbaus in Afghanistan. Exemplarisch dafür steht die Haltung des wichtigsten Akteurs: *„The U.S. administration that took office in January 2001 initially regarded nation-building as an unsuitable activity for American forces“* (Dobbins u.a. 2005, 222). Afghanistan muss im Vergleich mit anderen State-Building-Engagements mit sehr begrenzten Ressourcen auskommen: *„Foreign assistance to Afghanistan has been lower than all other operations except for the U.S. effort in Japan and the UN missions in the Congo Cambodia and Sierra Leone.“* (Jones u.a. 2005, 72), was im Widerspruch zu immer wieder geäußerten Bekenntnissen zum afghanischen Wiederaufbau- und Stabilisierungsprozess steht. In den Jahren 2002 und 2003 – also der „Golden Hour des State-Building-Prozesses“ (Dobbins 2007, 3) – betrug das Pro-Kopf-Aufkommen der internationalen Hilfe für Afghanistan 50 USD, während es für das ungleich kleinere Kosovo das Zehnfache, für Bosnien gar das Zwölfwache dieser Summe betrug (Dobbins 2007, 3). Das Engagement in Afghanistan ist somit durch eine deutliche Ressourcenbeschränkung gekennzeichnet, die sich unter anderem auch in dem vergleichsweise geringen Umfang internationaler Truppenpräsenz niederschlägt. Dieser Logik folgend, stellen die PRTs eine institutionelle Ausformung dieser Bedingungen dar, sie sollen als Inseln der Stabilität, den „Export“ von Wiederaufbau und Staatlichkeit in die Provinzen ermöglichen (Hett 2005, 1; Afghanistan-Konzept 2003, 9) bei gleichzeitiger Vermeidung einer flächendeckenden internationalen Truppenpräsenz.

Die PRTs sind in Afghanistan unter Mandat der ISAF, beziehungsweise bis 2006 auch unter dem Mandat von OEF⁹, in den verschiedenen Provinzen Afghanistans im Einsatz. Dabei verfolgen sie zwei Ziele: Die Schaffung eines sicheren Umfeldes für die Wiederaufbau- und Entwicklungsmaßnahmen sowie die Ausdehnung

⁸ Eine Definition von Nation-Building nach Fukuyama 2003, 2: „What Americans refer to as nation-building is rather state-building – that is, constructing political institutions, or else promoting economic development.“ Im weiteren Verlauf wird das internationale Engagement in Afghanistan mit dem Begriff des State-Building umschrieben, wie ihn Fukuyama ausweist. Zur Diskussion um die Begrifflichkeiten State-, Nation- und Peace-Building siehe (Ausw.): Fukuyama 2006; Dobbins u.a. 2003; Dobbins u.a. 2007; Krasner 2004; Miliken u.a. 2003.

⁹ Mit der Ausweitung des Verantwortungsbereichs von ISAF sind alle PRTs unter ihr Oberkommando überführt worden.

der Autorität der afghanischen Regierung über die Hauptstadtregion Kabul hinaus (vgl. hierzu VN-Resolution 1386).

Zwei Punkte sind bisher deutlich geworden: Eine Verständigung über den bisher ungeklärten Erwartungshorizont und die Wirkungsmöglichkeiten an die PRTs scheint notwendig und daraus folgend der Bedarf für eine nachhaltige Konzeptualisierung des Ansatzes: „*An effective interface between political, humanitarian and military components is essential in post-Cold-War peacekeeping.*“ (Watkins 2003, 4). Ebenso kann derzeit noch nicht von einer umfassenden Evaluation des Einsatzes in Afghanistan die Rede sein, auch nicht von einer Übertragung des Ansatzes auf andere Szenarien¹⁰. Die vorliegende Arbeit wendet sich beiden Problemstellungen zu. Sie wird einen realistischen Erwartungshorizont für die PRTs abstecken mit dem Ziel einer Evaluation der Arbeit der PRTs. Dazu wird der Ansatz PRT in seinen unterschiedlichen Facetten erarbeitet und anhand eines Analyserasters den Wirkungsmöglichkeiten nachgegangen. Die vorliegende Arbeit hat dabei ausdrücklich nicht das Ziel, eine umfassende Evaluation der PRTs selber durchzuführen. Sie möchte vielmehr zu einer Konzeptualisierung des Ansatzes mit besonderer Berücksichtigung der Schnittstelle zivil-militärischer Zusammenarbeit, beitragen.

2. Methodisches Vorgehen

2.1 Zum Forschungsstand und Verortung des Vorgehens

Die konzeptionellen Überlegungen zum PRT-Ansatz beginnen nicht erst 2003, sondern reichen weiter zurück. Abhängig davon, ob man eine Einbettung des Ansatzes in eher militär- und sicherheitspolitische oder entwicklungspolitische Debatten vornimmt, ergeben sich unterschiedliche Zeithorizonte, die bis zum Vietnamkrieg zurückreichen. Generell lässt sich feststellen, dass durch die Integration militärischer Kräfte im Rahmen von Stabilisierungs- oder Aufbaumissionen oftmals ähnliche Ziele verfolgt werden oder zumindest in ähnlichen Szenarien innerhalb der gleichen Bedingungen agiert wird: Bereinigung humanitärer Notlagen¹¹, Einsatz bei instabiler Sicherheitslage, Einsatz als Schutzkomponente für Helfer oder zur Verbesserung der gesamten Sicherheitslage oder erschwerte Zugänglichkeit des Einsatzraumes (geographisch, logistisch). Daraus ergeben sich spezifische Vor- und Nachteile, die

¹⁰ Dies übersieht nicht die umfängliche Anwendung des Ansatzes durch die USA im Irak seit 2005. Dort werden PRTs in einer weiterentwickelten Konzeption in deinem derzeitigen Umfang von 25 Teams eingesetzt. Der Einsatz findet dort unter ungleich schwierigeren Sicherheitsbedingungen statt, allerdings ausschliesslich durch die USA.

¹¹ Allerdings ist hier der strategische Charakter fraglich, im Rahmen der vorliegenden Arbeit ist dieser Punkt daher nicht von Bedeutung.

ausführlich bei Watkins 2003, Dziedzic und Seidl 2003, Slim 1997, Hett 2005 und Gauster 2006 erörtert werden. Auch wenn bisweilen Handlungsempfehlungen erarbeitet werden, bleiben die Beiträge zur Konzeptualisierung des PRT-Ansatzes bisher hinter den Möglichkeiten zurück. Autoren militärischer Provenienz setzen andere Akzente, beispielsweise Aufstandsbekämpfung, psychologische Kampfführung¹² oder Entlastung militärischer Kräfte (vgl. hierzu exemplarisch Dziedzic 2002; Jones 2003; Perito 2005; Brookings Institution 2006 und Long 2002). Autoren aus NGO-Zusammenhängen nehmen aufgrund ihrer spezifischen Akteursperspektive andere Themen in den Blick: PRTs und ihre Auswirkungen auf die Arbeit ziviler Helfer, Militarisierung humanitärer Hilfe, Wandel in Stabilisierungsmissionen im letzten Jahrzehnt (vgl. dazu exemplarisch Hett 2005; Höntzsch 2007 und Kühne 2007).

Die bisher umfangreichste veröffentlichte Fallstudie stammt von Gauster (2006) und kommt einer Gesamtschau der Möglichkeiten der PRTs und ihrer tatsächlich erreichten Wirkungen nahe. Gauster verwendet ein fünfteiliges Analyseraster, das verschiedene Zielbereiche abbildet und sich an den Vereinbarungen des Bonner Prozesses orientiert. Er unterscheidet die Akzeptanz der Teams in ihrem Einsatzraum, die Entwicklung der Sicherheitslage, den Einfluss der Teams auf das Institution Building¹³, die Wirkungen auf den Wiederaufbau sowie die Entwicklungszusammenarbeit.

Neben diesem Ansatz existieren Arbeiten, die sich Teilaspekten der PRTs widmen und sich vom quantitativ angelegten Zugriff Gausters unterscheiden. Ein großer Teil dieser Arbeiten steht in einem nationalen Kontext, das heißt die Autoren untersuchen den Beitrag „ihres“ Landes, oftmals in einer deutlich subjektiven oder eigenwilligen Weise. Es gibt ein Übergewicht von Autoren staatlicher, insbesondere militärischer Provenienz. Eine weitere Gruppe lässt sich im NGO-Spektrum verorten, was nicht zwangsläufig, aber doch häufig, eine kritische Haltung gegenüber dem zivil-militärischen, staatlich gesteuerten PRT-Einsatz, nach sich zieht. Beispiele dafür sind die Studien von Hett (2005) oder von Gostelow/ McHugh (2004), die durch ihre kritische Sicht auf den Ansatz substantielle Erkenntnisse beitragen. Insbesondere der Frage der zivil-militärischen Zusammenarbeit widmet sich eine Reihe von Arbeiten (vgl. exemplarisch Peck 2004; Hett 2005; Höntzsch 2007).

¹²Die Operative Information (auch als Psyops, Psychologische Kriegführung) umfasst Methoden und Maßnahmen zur Beeinflussung des Verhaltens und der Einstellungen von gegnerischen Streitkräften sowie fremder Zivilbevölkerungen im Rahmen militärischer Operationen.

¹³Im Sinne von afghanischen Staatskapazitäten.

Die vorliegende Arbeit möchte die Forschung zur PRT-Thematik in Form einer qualitativen Einzelfallstudie erweitern. Ausgehend von dem Befund, dass bisher eine umfassende Konzeptualisierung des Ansatzes fehlt, insbesondere unter Berücksichtigung des in Afghanistan verfolgten Light-Footprint-Ansatzes¹⁴, liegt der vorliegenden Fallstudie ein Analyseraster zugrunde, dass das Potenzial der PRTs anhand verschiedener Einsatzrollen definiert und von diesen Einsatzrollen auf ihr Wirkungspotenzial und die erreichten Wirkungen abzielt. Hinter der Potenzialanalyse steht die Erkenntnis, dass bestimmte Entwicklungen nicht isoliert betrachtet werden können und nicht allein den PRTs zugeschrieben werden können. So ist es unrealistisch anzunehmen, dass die Teams allein mit ihrem beschränkten Umfang im Einsatzraum substantielle Beiträge zur Verbesserung der Sicherheitslage oder zur Drogenbekämpfung leisten können. Genau diese These liegt aber vielen Untersuchungen zugrunde. Was allerdings beurteilt werden kann ist, ob den PRTs für bestimmte Problemfelder (exemplarisch: Sicherheitslage, Drogenbekämpfung) Instrumente zur Verfügung stehen. Für den Fall, dass dies so ist, kann beurteilt werden, wie effektiv das Instrumentarium angewandt wurde und ob dadurch positive Beiträge geleistet wurden.

An diesem Punkt setzt die vorliegende Arbeit an und fragt, wie erfolgreich die Arbeit der Regionalen Wiederaufbauteams in Afghanistan, gemessen an den im Petersberger Abkommen (Bonner Prozess) und im Londoner Afghanistan Compact formulierten Zielvorgaben ist?

Dazu wird in einem ersten Schritt (Kapitel 3) in den Kontext des State-Building in Afghanistan seit 2002 eingeführt. Es werden insbesondere die für den PRT-Einsatz relevanten Bedingungen erarbeitet und der Zielhorizont laut Bonner und Londoner Prozess skizziert.

Als unabhängige Variable wird im Untersuchungszusammenhang der PRT-Ansatz gesehen, der in Kapitel 4 erarbeitet wird. Die Variable wird zuerst durch die verschiedenen rechtlichen Grundlagen modelliert, die den Rahmen für das internationale Engagement in Afghanistan vorgeben. Anders als bei der abhängigen Variable wird über dieses Material jedoch hinausgegangen und genauer der Ansatz PRT herausgearbeitet, einschließlich seiner Instrumente und Ressourcen.

¹⁴Begriffsklärung: Light Footprint beschreibt den Charakter einer externen Unterstützungsmission mit wenig ausländischen Kräften und Schwerpunkt auf lokalen Akteuren und Beachtung lokaler Traditionen. Lakdhar Brahimi, 2005: „*The UN should go in with a “light footprint,” not overwhelming the country, should let people know not to expect miracles and should make clear that “this is your country and you do with it whatever you like. We will help you only so much -- and only as much as you are willing to help yourselves,” he [Brahimi] said.*“ (UN News Centre 2005, 2)

Die Effektivität beziehungsweise der Erfolg der PRTs im Einsatzraum wird im Untersuchungszusammenhang als abhängige Variable betrachtet und über verschiedene Zielbereiche des State-Building in Afghanistan operationalisiert. Dies sind im Einzelnen: Sicherheit, Staatlichkeit/ Institution-Building und Wiederaufbau. Die Analyse in Kapitel 5 folgt dabei für jeden Bereich dem Zweischnitt der Analyse der Wirkungsmöglichkeiten und der erzielten Wirkungen. Diese Kategorien leiten sich aus den rechtlichen Grundlagen beziehungsweise den Vereinbarungen für das internationale Engagement her, die in Kapitel 4 erarbeitet wurden. Innerhalb dieser Kategorien werden noch einzelne, schärfer konturierte Bereiche verortet, etwa die Bekämpfung der Drogenökonomie im Bereich Sicherheit oder die zivil-militärische Zusammenarbeit im Bereich Wiederaufbau. Die Zuordnung hat auf dieser Ebene lediglich idealtypischen Charakter, da sich ein Unterthema in der Regel auf mehr als eine Kategorie auswirkt. So trägt die erfolgreiche Mediation von Konflikten zwischen rivalisierenden Milizen und Warlords direkt positiv zur Sicherheitslage bei und indirekt zum Aufbau staatlicher Strukturen beziehungsweise der Ausdehnung staatlicher Autorität.

Folgende Unterthesen sollen im Laufe des Untersuchungsgangs überprüft werden:

- Der Ansatz, sein realistischerweise zu erwartender Leistungshorizont und die Erwartungen an die PRTs klaffen auseinander. Der Ansatz ist für den „Export“ von Staatlichkeit nicht geeignet, hat aber positive Wirkungen auf Sicherheit und Stabilität im Einsatzraum im Rahmen einer Metastrategie. Teilweise ist eine Überschätzung der Möglichkeiten des PRT-Ansatzes im politischen und öffentlichen Raum festzustellen.
- Die in Afghanistan dislozierten PRT-Kräfte ordnen sich in ihrem Umfang und Auftrag im Light-Footprint-Ansatz der VN ein, der bisweilen vorgebrachte Ruf nach (pauschaler) Kräfteverstärkung würde diesem Ansatz zuwiderlaufen.
- Der PRT-Ansatz scheint sich im Instrumentenportfolio des State-/ Peace-Building etabliert zu haben. Dafür sprechen die Anwendungsversuche im Irak. Es bleibt jedoch der Eindruck eines eher geber-, denn nehmerorientierten Werkzeugs.
- PRTs stellen keine Alternative zu einem ressourcengesättigten Engagement dar, eher zu einem Nichtengagement (non-engagement).
- Der Ansatz scheint eine Eignung für spezifische Szenarien zu besitzen, deren Charakteristikum gescheiterte beziehungsweise zerfallene Staatlichkeit ist.

- PRTs sind lediglich ein Bestandteil eines größeren Gesamtengagements. Sie ersetzen keine Gesamtstrategie. Dies muss bei der Bewertung ihrer Arbeit und der Formulierung des Zielhorizontes berücksichtigt werden.
- Verschlechtert sich die Sicherheitslage im Einsatzland dramatisch oder steht die Gesamtstrategie aus anderen Gründen vor dem Scheitern, können die PRTs an diesem Entwicklungspfad wenig ändern.

Im folgenden Abschnitt wird das der Arbeit zugrunde liegende Analyseraster erarbeitet.

2.2 Analyseraster

*„Weak and failed states pose distinctive problems for democracy promotion. In these states the challenge is not only (or in some cases, even at all) to pressure authoritarian state leaders to surrender power but rather to figure out how to regenerate legitimate power in the first place. The imperative is not only to empower citizens and their independent organizations but to **endow state institutions as well with resources, training, organization, and a sense of common mission.**”* (Diamond 2005, 1, Hervorhebung d. V.). Der von Diamond formulierte Rahmen kann auf das in Afghanistan vorgefundene Szenario übertragen werden und wird im vorliegenden Untersuchungsgang auf die Errichtung funktionaler Staatlichkeit zugespißt. Der Analyse liegt nach Auswertung der rechtlichen Rahmenbedingungen und Mandate ein Raster zugrunde, das den Auftrag der PRTs in drei Hauptfeldern sieht: (1) Verbesserung beziehungsweise Stabilisierung der Sicherheitslage, (2) Ausweitung und Unterstützung der afghanischen Staatlichkeit¹⁵ sowie (3) die Unterstützung des Wiederaufbaus beziehungsweise die Wahrnehmung bestimmter Dienstleistungsrollen. Bei letzterem werden auch andere Adressaten als die afghanische Bevölkerung und Regierung berücksichtigt, also IOs und NGOs. Außerdem rückt der Schnittstellencharakter des PRT-Ansatzes zwischen zivilen und militärischen Akteuren in den Fokus. Die Aufteilung in diese drei Hauptfelder wird durch die Auftragsformulierung und Mandatierung begründet, wie sie in Kapitel 4 beschrieben wurde.

¹⁵Verstanden im Sinne von Regelungsreichweite sowohl auf Kabuler als auch auf Provinz- und Kommunalebene.

Innerhalb dieser drei Hauptfelder werden den PRTs bestimmte Einsatzrollen (oder Funktionen) zugeordnet. Die Zuordnung einer Einsatzrolle zu einem Bereich ist idealtypischer Natur und versucht den Schwerpunkt ihrer Wirkung auszudrücken. Folgende Rollen werden angenommen: Sicherheitsunterstützung, Sanktionierungsmöglichkeiten (virtuell und reell), Anreizfunktion, Informationsfunktion, Multiplikatorfunktion, Mediationsfunktion, Logistikrolle und Substitutsrolle (Dienstleistung). Die Auswahl der Einsatzrollen folgt dem formulierten (und in Kapitel 4 untersuchten) Auftrag an die PRTs und versucht das Einsatzspektrum möglichst vollständig abzubilden.

Analyseraster zur Beurteilung der Wirkungsmöglichkeiten und Wirkungen der PRTs			
Zielbereich der Wirkung/ Einsatzbereich			
	Einsatzrolle	Instrumente (Auswahl)	
Sicherheit	Sicherheitsunterstützung	Präsenzpatrouillen, Langstreckenpatrouillen	Beurteilung der Wirkungsmöglichkeiten und erzielten Wirkungen für die einzelnen Auftragsbereiche: 1. Sicherheit 2. Aufbau von Staatlichkeit 3. Wiederaufbau/ Dienstleistung <i>Bewertung erfolgt über qualitative und quantitative Einschätzung anhand verschiedener Indikatoren</i>
	Mediationsfunktion	Vermittlung zwischen rivalisierenden Fraktionen	
	Sanktionierungsfunktion	Direkt/ indirekt, Zwangsmiteinsatz, Abzug von Investitionen, Abschreckung	
Aufbau von Staatlichkeit	Anreizfunktion	Investitionen bzw. Koordination von Investitionen	
	Informationsfunktion	nachrichtendienstliches Material (Drogenbekämpfung), Lageberichte, Bedarfsanalysen (Wiederaufbau)	
	Multiplikatorrolle	Politische Verbindungs- und Überzeugungsarbeit, Kontaktpflege, Psyops, Quick Impact-Projekte, Einfluss der Zentralregierung stärken	
	Institution Building	DDR-Unterstützung, funktionierende staatliche Sicherheitsstrukturen aufbauen (Polizei- und Armeeausbildung), Effizienz der Provinzregierung stärken, Wahlvorbereitung, Stärkung der Zivilgesellschaft	
Wiederaufbau/ Dienstleistung	Sicherheitsproduktion	für Akteure der EZ, des afghanischen Staates	
	Substitutsfunktion	Humanitäre Aktivitäten, Aufbaumaßnahmen, Quick Impact-Projekte, Schaffung alternativer Einkommensquellen	
	Logistikrolle	Bereitstellung von Infrastruktur, Koordination der EZ mit afghanischen und internationalen NGOs	

Innerhalb der Einsatzrollen werden im Analyseraster Instrumente benannt, die zur Auftragserfüllung angewendet werden. Die Auswahl leitet sich aus den tatsächlich vor Ort eingesetzten Instrumenten her. Für die unterschiedlichen Einsatzrollen wird im Rahmen der Analyse ihre Wirkung auf die in Kapitel 3 skizzierten Problemfelder untersucht, bezogen auf ihre Wirkung in den Bereichen Sicherheit, Staatlichkeit und Wiederaufbau. Im Rahmen dieser Arbeit ist eine vollständige Analyse der erzielten Wirkungen nicht zu leisten. Sie wird allerdings auch nicht als allein ausschlaggebend für die Beantwortung der Fragestellung gesehen, da für die Bestimmung der explizit den PRTs zuzuordnenden Erfolge der Kontext nicht konstant gehalten werden kann. So erscheint es wahrscheinlich, dass die Sicherheitslage im Einsatzraum mit den Aktivitäten der PRTs positiv zusammenhängt, kausale Verbindungen zu anderen, nicht PRT-induzierten Ursachen können aber nicht ausgeschlossen werden, beziehungsweise nicht quantifiziert werden. Um dieses Dilemma zu umgehen, beschränkt sich die Studie auf eine qualitativ begründete Einschätzung der Wirkungsmöglichkeiten und beurteilt, ob überhaupt eine Wirkung anzunehmen ist und wenn ja ob sie zur Auftragserfüllung beiträgt. Der vorliegenden Arbeit liegt das auf der vorangegangenen Seite abgebildete Analyseraster zugrunde.

3. Internationales Engagement in Afghanistan bis 2007

3.1 Evolution des Peacebuilding seit 1990

Im folgenden Abschnitt wird der Fall Afghanistan in die Veränderungen im internationalen System der vergangenen zwei Jahrzehnte sowie einem damit einhergehenden Wandel externer Interventionen¹⁶ eingeordnet. Dadurch werden spezifische Merkmale des internationalen Engagements in Afghanistan (schwache beziehungsweise gescheiterte Staatlichkeit, Light Footprint-Ansatz, Security First¹⁷, Formen zivil-militärischer Kooperation) nachvollziehbar, und es wird deutlich, dass Afghanistan in vielerlei Hinsicht kein Einzel- oder Präzedenzfall ist.

Es lassen sich drei Haupttrends ausmachen: Ein Wandel im Konfliktgeschehen, neue Akteure, sowie schließlich die veränderten Aufgabenstellungen an Peacebuilding-Missionen (vgl. Jones 2003, 4ff. sowie Dobbins u.a. 2005, Diamond 2005 und Fukuyama 2006).

¹⁶Friedensstabilisierende Missionen, State- und Nation-Building.

¹⁷Begriffsklärung: Dazu Schneckener, 2006: „Diese Strategie plädiert für einen weniger ambitionierten Ansatz: Die externe Intervention sollte sich primär auf die Schaffung eines sicheren Umfeldes für die betroffene Bevölkerung konzentrieren und insbesondere die Wiederherstellung des staatlichen Gewaltmonopols fördern.“ Vgl. dazu ebenfalls Mair/ Ottaway 2004 und Marten 2004.

Anzahl und Umfang von Stabilisierungsmissionen sind nach dem Ende des Ost-West-Konflikts stark gewachsen (vgl. dazu auch Dobbins u.a. 2005, 214). Es zieht sich ein Band schwacher oder gescheiterter Staaten von Nordafrika über den Balkan und den (arabisch geprägten) Nahen Osten nach Südostasien. Waren bis 1990 Probleme mit Sicherheit im internationalen System vorwiegend mit starken Staaten verbunden, so schließen viele Krisen nach 1990 die Abwesenheit starker Staatlichkeit geradezu ein, Staaten also, die nicht mehr in der Lage sind, Gewalt im Inneren zu monopolisieren. Der Begriff der schwachen oder gescheiterten Staatlichkeit wurde geschaffen, um dieses Phänomen zu umschreiben. Neben diesem Wandel im Konfliktgeschehen haben sich ebenfalls die regionalen und kapazitären Strukturen der Stabilisierungsmissionen verändert. Zwischen einem vergleichsweise umfangreichen Einsatz wie im Kosovo (seit 1998) und einer nur gering ausgestatteten Mission wie im Kongo (2006) sind verschiedene Facetten möglich.

Als zweiter Trend ist zu beobachten, dass sich das Akteursfeld deutlich ausgeweitet hat. Handelte es sich bis 1990 fast ausschließlich um VN-geführte Blauhelmmissionen, so sind nunmehr folgende Befunde festzustellen: Regionale und sub-regionale und militärische Organisationen (beispielsweise NATO, OAU, Bundeswehr) haben in der Bearbeitung von innerstaatlichen Konflikten an Bedeutung gewonnen: *„Mit seinem weit gespannten militärischen und militärpolitischen Handlungsinstrumenten kann Militär Gewalt nicht nur eindämmen oder zwangsweise beenden, sondern im ressortübergreifenden Konzert auch dazu beitragen, Gewaltursachen abzubauen.“* (Eitelhuber 2007, 42). Die Out-Of-Area-Stationierungen dieser Organisationen haben in Anzahl und Umfang zugenommen. Die Missionen sind in ihrer Organisationsform vielfältiger geworden: multinationale Kräfte und „coalitions of the willing“ sind in aller Regel zwar auch VN-mandatiert, unterscheiden sich aber erheblich von früheren VN-Missionen, vor allem hinsichtlich der Robustheit ihrer Mandate. Nicht-staatliche Akteure, insbesondere NGOs, spielen eine größere Rolle und übernehmen eine Vielzahl unterschiedlicher Tätigkeiten jenseits humanitärer Aufgaben. Zusätzlich auch in militärischen Bereichen aktiv sind zunehmend so genannte Private Military Companies, die neben Beratung, Logistik und Ausbildung auch Kampfaufgaben übernehmen können und in ihrer Bedeutung mit gewisser Berechtigung als eigenständige Entwicklung gesehen werden können¹⁸ (vgl. dazu Singer 2003, 3ff.).

¹⁸Siehe dazu exemplarisch die Rolle von DynCorp International, einer PMC (Sitz in Falls Church, Virginia, USA) beim Training der afghanischen Polizei als Bestandteil der US-PRTs.

Der dritte Trend ist der differenziertere und deutlich ausgeweitete Zielhorizont, der an Stabilisierungsmissionen gestellt wird. Waren VN-Engagements zu Zeiten des Ost-West-Konfliktes häufig Beobachter- oder Puffermissionen, um Waffenstillstände zu überwachen und bewaffnete Konfliktgegner zu trennen, so müssen sich gegenwärtige Missionen pro-aktiv zivilen Dimensionen des Peacekeeping und Peacebuilding stellen. Diese nicht-militärischen Themen schließen u.a. Menschenrechte, Frauenrechte, Kindersoldaten und Wiederaufbau ein. Ein wichtiger Ausschnitt wird durch die gewachsenen Engagements in Form von Übergangsverwaltungen (transitional administrations¹⁹) gebildet.

Im Kontext dieser Entwicklungen im internationalen System kann der Wandel im Missionsgeschehen noch deutlicher skizziert werden: Die Bedeutung von Konfliktnachsorge, auch im Sinne von State-Building und Friedensstabilisierung, hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen und ist nunmehr als ebenso wichtiges Thema erkannt wie die Konfliktprävention (Rittberger 2005, 13). Daneben haben sich auch ganz umfassend Konzeptverschiebungen und -neuentwicklungen herausgebildet. Vor allem die Vereinten Nationen haben diese Entwicklung vorangetrieben, indem sie vom klassischen (passiven) Peacekeeping aus früheren Jahre zum (aktiven) integrierten Peacebuilding gegenwärtiger Missionen übergegangen sind (vgl. Dobbins u.a. 2005, xix). Die VN-Peacekeeping-Missionen in der Ära des Kalten Krieges konzentrierten sich darauf, die Konfliktparteien zu trennen und die weitere Entwicklung (also die Wiederherstellung stabiler staatlicher Strukturen) vor allem internen, lokalen Akteuren zu überlassen. Seit den 1990er Jahren hat sich das Missionsprofil dahingehend verschoben, dass man integrierte Ansätze unter Einschluss von teilweiser oder vollständiger Souveränitätsübernahme durch externe Akteure verfolgt. Dies geschah auch vor dem Hintergrund fehlgeschlagener oder wenig erfolgreicher VN-Missionen (beispielsweise Somalia 1993), die zeigten, dass die bisher angewandten Konzepte vor dem Hintergrund von Szenarien zerfallener Staatlichkeit nicht länger funktionierten.

In diese Tradition kann auch der Fall Afghanistan eingeordnet werden, ungeachtet der Tatsache, dass es nicht die Vereinten Nationen waren, die die initiiierende Rolle im Prozess einnahmen. Afghanistan zeichnet sich als Interventionsfall durch eine verfestigte Tradition schwacher beziehungsweise gescheiterter Staatlichkeit aus und stellt damit die externen Akteure und den State-Building-Prozess vor schwierige Herausforderungen.

¹⁹Vgl. dazu exemplarisch: Krasner, Stephen D. (2004): Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States. Aus: International Security, Nr. 29, 2, 2004.

Interventionen in Szenarien schwacher oder gescheiterter Staatlichkeit

Interventionen in Szenarien schwacher beziehungsweise gescheiterter Staatlichkeit schließen zwei grundlegende Strategien ein: Wiederaufbau und Entwicklung (vgl. Fukuyama 2006). Unter Wiederaufbau wird die Wiederherstellung von kriegsgeschädigten, versehrten Gesellschaften verstanden. Entwicklung zielt auf die (nachholende) Errichtung neuer Institutionen und die Förderung wirtschaftlicher Entwicklung ab und ist schwieriger zu bewerkstelligen und zeitaufwändiger als ein Wiederaufbauprozess. Zwischen diesen beiden Zielen besteht ein Zielkonflikt. Wiederaufbau setzt auf umfangreiche externe Ressourcenbeiträge. Steht keine angemessenen differenzierte und leistungsfähige staatliche Verwaltung zur Verfügung, um die Mittel zu verteilen – was in Szenarien schwacher Staatlichkeit die Regel ist – läuft die internationale Unterstützung Gefahr, den langfristigen Aufbau von Staatlichkeit zu unterminieren, da sie Parallelstrukturen schafft. Im afghanischen Kontext wird dieses Problem durch den Light-Footprint-Ansatz adressiert, der als eine Prämisse Local Ownership verfolgt. Im weiteren Verlauf wird untersucht, wie die PRTs in diesem Zielkonflikt zu verorten sind und ob sie einen konstruktiven Beitrag leisten können.

3.2 Afghanistan 2007: Formale Staatlichkeit und defektes Gewaltmonopol

Innerhalb weniger Wochen wurde Ende 2001 die Herrschaft der Taliban beendet. Mehrere Faktoren waren für den Erfolg der militärischen Kampagne entscheidend: ein breiter internationaler Konsens bei gleichzeitiger Führungsrolle der USA, die massierte logistische Unterstützung einheimischer Kräfte, maßgeblich der Nordallianz²⁰, Ausnutzung der Technologie- und Luftüberlegenheit durch amerikanische Streitkräfte, sowie für die Taliban die (teilweise) Abwendung ihres bis dahin größten Unterstützers, Pakistan. Nach dem Sturz der Taliban fanden sich die USA in der ungewünschten Lage wieder, für Sicherheit und Wiederaufbau sorgen zu müssen: *„[although they] initially took the position that the mission of U.S. forces was exclusively one of counterterrorism, and that they were not to engage in peacekeeping or public security activities.“* (Dobbins u.a. 2005, 222), ein Befund, der die Strategie wichtiger Akteure in den ersten Jahren zutreffend beschreibt. Konzeptionell umschrieben wird das Engagement der internationalen Gemeinschaft im Rahmen des

²⁰Lose Koalition verschiedener ethnischer Gruppen (mit Ausnahme der Paschtunen), die v.a. in Nordafghanistan gegen die Taliban kämpften. Wurden die Kämpfer der Nordallianz ursprünglich von Russland, dem Iran und Indien ausgerüstet und trainiert, nahmen nun die USA die Rolle des größten Gebers ein.

Light-Footprint-Ansatzes. Das bedeutet u.a., einheimischen Kräften den Vorzug gegenüber ausländischen zu geben, möglichst wenig internationale Truppen im Land zu stationieren und Kompetenzen schnellstmöglich an einheimische Kräfte zu übergeben. Den maßgeblichen Rahmen für die Ausrichtung und Koordinierung des internationalen Engagements bildete bis 2005 das Petersberger Abkommen beziehungsweise der Bonner Prozess.

Zeitpunkt ²¹	Maßnahme/ Eckpunkt
6/2002	Ernennung einer Übergangsregierung unter Übergangspräsident Hamid Karzai durch eine außerordentliche Loya Jirga
2002	Gründung von Kommissionen zur Ausarbeitung einer neuen Verfassung und von Verwaltungs- und Justizreformen
12/2003-1/2004	Verabschiedung der neuen Verfassung durch die verfassungsgebende Loya Jirga
9.10.2004	Präsidentschaftswahlen: Übergangspräsident Hamid Karzai mit über 55% der Stimmen im ersten Wahlgang im Amt bestätigt
18.9.2005	Landesweite Wahlen zum Parlament und zu den Provinz- und Distriktparlamenten
12/2005	Konstitution des Parlaments
→ Übergang zum Londoner Prozess (Afghanistan Compact ab 1/2006)	

Im Bonner Prozess von 2002 bis 2005 wurden die Wegpunkte für die Wiederherstellung afghanischer Staatlichkeit im Rahmen einer Sicherheitssektorreform (SSR) festgelegt und Führungsnationen (Lead-Nations) für bestimmte Aufgaben bestimmt. Die USA übernahmen den Aufbau der neuen afghanischen Streitkräfte (ANA), Deutschland zeichnet für den Polizeiaufbau (ANP) verantwortlich, Großbritannien für die Drogenbekämpfung, Italien für den Aufbau des Justizsektors sowie Japan in Kooperation mit den VN für den DDR-Prozess. Mit Bezug auf den Light-Footprint-Ansatz hat das internationale Engagement allerdings auch Kritik auf sich gezogen. Diese Kritik betrifft zum einen den zögerlichen Fluss versprochener finanzieller Hilfen ebenso wie den Umfang der internationalen Truppen im Land. So konnte sich die Regierung Karzai mit Forderungen nach Aufstockung der Kontingente wiederholt nicht durchsetzen und selbst die im Petersberger Abkommen beschlossene Ausdehnung des ISAF-Mandats wurde erst mit 20-monatiger Verspätung umgesetzt (Care 2003, 1). „*Washington reluctantly agreed to support the deployment of an international peacekeeping mission to help secure the capital, Kabul, but rejected*

²¹Quelle: Kursawe 2006, 3 und modifiziert durch d. V.).

pleas from the new Afghan government and urgings from the United Nations that peacekeepers also be deployed to other major cities.“ (Dobbins u.a. 2005, 222). Rückblickend wird deutlich, dass der Bonner Prozess einerseits seit 2002 den maßgeblichen Rahmen vorgeben sollte, es aber in 2004 angesichts der nur geringen Fortschritte zu einem grundlegenden Strategiewechsel kam. Im Zuge dessen wurden die finanziellen Aufwendungen und die Truppenstärken stark erhöht, das ISAF-Mandat über die Hauptstadtregion Kabul hinaus ausgedehnt (PRTs), sowie eine Führungsrolle für die NATO im Rahmen von ISAF durchgesetzt. Dieser Strategiewandel kann mit gutem Willen als Forcierung des Bonner Prozesses gedeutet werden, ehrlicher ist es jedoch, den qualitativen Sprung hervorzuheben, dessen wichtigster Ausdruck die PRTs sind.

Seit 2006 werden die Ziele des internationalen Engagements im Wesentlichen durch den Londoner Afghanistan Compact bestimmt. Ziel dieses Prozesses ist es, den Sprung von formal vorhandenen Strukturen zu funktional ausgefüllter Staatlichkeit und zu nachhaltiger wirtschaftlicher Entwicklung zu vollenden. Der institutionelle Rahmen ist nur schwer mit dem Petersberger Abkommen zu vergleichen. Zentral ist, dass nunmehr eine souveräne afghanische Regierung als Vertragspartner auftritt und die internationalen Truppen auf Einladung der Regierung im Land weilen und ihre begonnene Arbeit fortsetzen. Die für diese Arbeit insbesondere relevante Aufgabe der Sicherheitssektorreform wird auch innerhalb des Afghanistan Compact in ihrer Bedeutung betont und fortgesetzt.

Welche Erfolge wurden durch das internationale Engagement bis 2007 erzielt? Viele Beobachter zeichnen ein düsteres Bild des Engagements und politische Akteure teilen eine skeptische Beurteilung der Lage: *„In den letzten Monaten [September 2006, d. V.] erreichen uns freilich wenig positive Nachrichten aus Afghanistan. In vielen Regionen hat sich die Sicherheitslage deutlich verschlechtert. In der Bevölkerung macht sich Enttäuschung über das Ausbleiben einer – nicht immer in einem realistischen Ausmaß – erhofften Verbesserung der Lebensverhältnisse breit und bei der Drogenbekämpfung bleiben Erfolge aus.“* (Afghanistan-Konzept 2006, 2).

Fünf Jahre nach Beginn des internationalen Engagements in Afghanistan beherrschen Schlagzeilen über die erodierende Sicherheitslage die Medien. Trotz einer Vielzahl von Fortschritten konnten Kernprobleme – die nachhaltige Stabilisierung des Landes und die umfassende Durchsetzung eines staatlichen Gewaltmonopols – bisher nicht gelöst werden. Nach wie vor und mit zunehmender Tendenz (vgl. Jones u.a. 2005, 61ff.) verursachen terroristische Aktivitäten Opfer. Zuletzt wurden – nach

mehr als zwei Jahren wieder – auch Kräfte der Bundeswehr in Kundus Ziel von tödlichen Angriffen.²² Zunehmend werden nicht mehr nur die internationalen Kräfte von OEF Ziel von Anschlägen, sondern auch Kräfte von ISAF, VN, generell ausländische Akteure und Vertreter des afghanischen Staates sowie die Zivilbevölkerung. Die Qualität hat sich dabei von sporadisch auftretenden, unkoordinierten Attacken mehr und mehr hin zu alltäglichen und koordinierten Anschlägen, Aktionen und geplanten Kampagnen gewandelt. Parallel zu diesem Befund wurden die Truppen der internationalen Kräfte verstärkt und der Umfang der regelmäßigen Gegenkampagnen²³ erhöht. Es scheint, dass die wieder erstarkten Feinde des Aufbaus in Afghanistan die Funktionsweise des internationalen Engagements analysiert haben und ihre Anschläge genau planen und platzieren²⁴. Der Erfolg des „War on Terrorism“ und die Durchsetzung der staatlichen Gewaltsetzungskompetenz erscheinen unbefriedigend und sogar zurückfallend. Auch die Kontrolle der Grenzen bleibt unbefriedigend. Insbesondere die westlichen Stammesgebiete in Pakistan sind nach wie vor ein Rückzugs- und Erholungsraum für feindliche Kämpfer, den der Nachbar Pakistan entweder nicht Willens oder nicht in der Lage ist, zu kontrollieren (vgl. ICG 2006), wobei hier mögliche zukünftige Strategien der US-Streitkräfte neues Destabilisierungspotenzial für den schwachen pakistanischen Staat und Afghanistan bergen.

Trotz wachsender Bemühungen gegenzusteuern, wird der Mohnanbau fortgesetzt und noch ausgeweitet. 2004 war Afghanistan nach Schätzungen der VN für ca. 87 Prozent der weltweiten illegalen Mohnernte verantwortlich. Die Anbaufläche hat sich von 74.000 Hektar in 2002 auf den bisherigen Höchststand von 165.000 Hektar in 2006 entwickelt (UNODC 2006, 28). Weiterhin verfügen Warlords und Regionalkommandeure über substanzielle Machtressourcen (zu großen Teilen finanziert aus Drogengeschäften) und behindern so die Ausweitung und Festigung des staatlichen Gewaltmonopols, ungeachtet einer verfolgten Strategie der Integration und Demobilisierung dieser Akteure. Es kann trotz mehrerer Jahre Arbeit und einem Lead-Nation-Ansatz in diesem Bereich bisher nicht von einem funktionierenden Justizsystem gesprochen werden, Rechtssicherheit bzw. -durchsetzung des Rechts (Rule of

²²Bei einem Selbstmordanschlag am 19. Mai 2007 wurden im Stadtzentrum von Kunduz drei Bundeswehrsoldaten getötet und fünf weitere sowie ein afghanischer Sprachmittler zum Teil schwer verletzt. (Presse- und Informationszentrum beim Einsatzführungskommando der Bundeswehr vom 20.5.2007) Auch in den nachfolgenden Wochen kam es zu vermehrten Anschlägen auf ISAF und OEF.

²³Etwa die alljährlichen Frühjahrsoffensiven von OEF.

²⁴Dafür spricht das Zusammenfallen von Anschlägen mit Kommandoübernahmen und Ausweitungen von Arbeitsbereichen oder das gezielte Attackieren neuralgischer Punkte. Exemplarisch dazu der Anschlag auf einen Bus mit Polizeiausbildern am 17.6.2007, dem Beginn der europäischen Polizeimission unter deutscher Führung.

Law) sind nicht gegeben (ICG 2003; Thier 2004, 8; ICG 2006a; Nachtwei 2007). Ebenso bleibt der Aufbau afghanischer Sicherheitskräfte sowohl hinter den Plänen

Daten zur afghanischen Ökonomie (aus Kursawe 2006, 4)	
Bruttoinlandsprodukt	6,7 Mrd. USD
Staatshaushalt	269 Mio. USD
Einkünfte aus Export von Opiaten in Nachbarländer	2,7 Mrd. USD
Wachstumsrate	8 %
Arbeitslosenquote	40 %
Inflationsrate	16,3 %
Anteil der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze	53 %

als auch den Notwendigkeiten zurück.

Zusammenfassend haben die Problemfelder, die Wilke in 2004 benannte, auch in 2007 ihre Aktualität behalten und in Teilen sogar noch an Brisanz gewonnen: Der afghanische Staat hat fundamentale Mängel in der Gewaltkontrollkompetenz, der Extraktionskompetenz (Steuern), der Rechtssetzungskompetenz und der Außenkompetenz (Grenzsicherheit) (Wilke 2004, 5ff.). Für diese Kernbereiche staatlicher Funktionen kann die internationale Gemeinschaft nur unzureichenden Ersatz bereitstellen.

Diese unvollständige Aufzählung erhebt nicht den Anspruch, ein vollständiges Urteil über den Staatsbildungsprozess zu fällen, verdeutlicht aber die herausforderungsvollen Probleme nach fünf Jahren internationaler Unterstützung. Als Zwischenfazit der Situation in Afghanistan lässt sich im Sommer 2007 feststellen, dass im Rahmen des Bonner Prozesses wohl die Herstellung formaler Staatlichkeit, aber der qualitative Sprung zu funktionaler und nachhaltiger Staatlichkeit bisher noch nicht gelungen ist.

Was die Sicherheitslage im Land betrifft, so muss nach anfänglichen Erfolgen heute eher eine Zunahme der Gewalt, sowohl in Quantität wie Qualität, konstatiert werden, wobei bestimmte Provinzen mehr betroffen sind als andere²⁵. Bei genauer Betrachtung des Konfliktgeschehens wird deutlich, dass es sich derzeit in großen Teilen noch um islamistisch motivierte Gewalttäter handelt, von einer vielschichtigen und differenzierten Aufstandsbewegung wie im Irak kann bisher noch nicht gesprochen werden. Das Potenzial dafür besteht allerdings, wie jüngste Analysen der af-

²⁵Das Konfliktgeschehen in Afghanistan zeigt ein Nord-Süd- bzw. West-Ost-Gefälle im Sinne von abnehmender Sicherheit.

ghanischen Aufstandsbewegung zeigen. Momentan besteht die afghanische Insurgenz aus zwei Säulen (Jones 2007, 1). Eine besteht aus dem harten Kern islamistischer Gewalttäter²⁶, die andere Säule rekrutiert sich aus enttäuschten und marginalisierten, eher sozial motivierten Tätern und wird in bereits bestehende Netze und Strategien integriert (Senlis 2006c), die dann beide unter dem Schirm der Taliban oder paschtunischer Stammesmilizen summiert werden können. Es muss berücksichtigt werden, dass es in größerem Umfang weder zu ethnisch oder religiös motivierten Auseinandersetzungen gekommen ist²⁷, noch dass illegitime Gewaltakteure (Warlords, Drogenstrukturen) bisher zu offenem und koordiniertem Widerstand gegen die Regierung in Kabul übergegangen sind. Von Seiten dieser Akteure hat es die afghanische Regierung eher mit unkooperativem Verhalten zu tun als mit offenem Widerstand, was zu gewissen Teilen wahrscheinlich auch darin begründet liegt, dass es bisher wenig Bestrebungen gab, diese Akteure zu entmachten. Dies muss auch bei der Adressierung der Drogenökonomie berücksichtigt werden, die bisher weitgehend ohne Zwang und Gewalt auskommt²⁸. Fraglich bleibt allerdings an dieser Stelle, ob diese Ruhe nicht auch der Passivität der afghanischen und internationalen Sicherheitskräfte geschuldet ist.

Dies leitet zum Lead-Nation-Ansatz über, der ein zwiespältiges bis negatives Echo zurücklässt. Erhebliche Koordinationsdefizite und hinter den Plänen zurückbleibende Fortschritte sind die Probleme in fast allen Lead-Nation-Bereichen. Dieser Befund betrifft die Anti-Drogen-Strategie (Großbritannien) ebenso, wie den Justizsektor (Italien) und vor allem den Polizeiaufbau (Deutschland) und darf damit direkt als mit ursächlich für die oben angesprochenen defizitären staatlichen Kompetenzen gesehen werden.

3.4 Aufgabenfelder im Rahmen von Stabilisierung und Wiederaufbau

Sechs Teilbereiche konstituieren seit 2002 den Zielhorizont des Aufbaus afghanischer Staatlichkeit und Gesellschaft, auf die sowohl im Bonner Prozess (2002-2005) als auch im Londoner Prozess (seit 2006) abgezielt wird. Beide Vereinbarungen haben die Ziel- und Zeitpläne für Stabilisierung und Wiederaufbau in Afghanistan definiert. Im Einzelnen sind dies (vgl. Weinbaum 2006, 126 ff.):

²⁶Mit al-Qaida-Elementen als hartem Kern.

²⁷Auch wenn das Potenzial dafür vorhanden ist.

²⁸Was nicht ihre negativen Auswirkungen auf die Ausbildung und Wirkung von Staatlichkeit in Abrede stellen soll. Sie bleibt aber in ihrem Konfliktpotenzial bisher hinter anderen Drogenökonomien wie etwa in Kolumbien weit zurück.

1. Die Schaffung funktionsfähiger staatlicher Strukturen. Hier sind insbesondere die Faktoren Zeit und Effektivität ausschlaggebend, beeinflusst die institutionelle Performanz staatlicher Strukturen doch entscheidend den Grad ihrer Glaubwürdigkeit in der Bevölkerung und damit indirekt die Legitimität des Staates selbst (v.a. Gewaltsetzungs-, Rechtssetzungs- und Extraktionskompetenz).
2. Aufbau einer überlebensfähigen und rechtssicheren Volkswirtschaft, die zur Verringerung der Abhängigkeit von externer Unterstützung²⁹ und zum Erstarren der Zivilgesellschaft beiträgt (v.a. Rechtssetzungskompetenz, Wohlfahrt).
3. Fortsetzung einer großzügigen externen Unterstützung, da ein Aufbau staatlicher und zivilgesellschaftlicher Strukturen allein mit eigenen Ressourcen in absehbarer Zeit nicht möglich ist (v.a. Staatshaushalt, Beratung).
4. Lösung oder zumindest provisorische Regelung fundamentaler politischer und verfassungsrechtlicher Fragen, etwa Umgang mit ethnischer Heterogenität oder die Anpassung zukünftiger politischer Strukturen an lokale Traditionen und Erfahrungen (v.a. konstitutionelle Fragen, westliche oder VN-Wertvorstellungen vs. traditionelle Werte).
5. Die Konstruktion einer nationalen Identität. Verbunden mit der Schaffung legitimer staatlicher Strukturen kann Identifikation erzeugt werden (v.a. Identifikationsfunktion).
6. Lösung des Elitenproblems. Nach mehreren Jahrzehnten gewaltsamer Konflikte ist eine einheimische Elite quasi nicht mehr vorhanden. Ohne visionäre, vertrauenswürdige und fähige Führungspersonen kann aber ein nachhaltiger, selbststeuernder Staat nicht entstehen (v.a. Effizienz staatlicher Strukturen).

Analog zu diesem Zielhorizont lassen sich acht Punkte ausmachen, die eine Konsolidierung bisher behindert haben und auch in Zukunft fraglich erscheinen lassen (vgl. Weinbaum 2006, 128ff.; Afghanistan-Konzept 2006, 6ff.):

1. Sicherheitslage: In Teilen des Landes behindert eine Hegemonie illegitimer Gewaltakteure die Entfaltung von Staatlichkeit und behindert die Arbeit von Hilfsorganisationen und das Entstehen zivilgesellschaftlicher Strukturen. Diese illegitimen Gewaltakteure rekrutieren sich aus verschiedenen Reservoirs: Drogenökonomie, Warlords, Stammesgruppierungen oder religiösen Gruppen.
2. Wirtschaftliche Entwicklung: Die wirtschaftliche Erholung bleibt zu schwach. Nach wie vor finanziert sich der afghanische Staatshaushalt fast vollständig

²⁹Hier v.a. im Sinne von Importabhängigkeiten, etwa bei Grundnahrungsmitteln oder Energie.

aus ausländischen Mitteln und übertrifft der Umfang der Drogenökonomie die legale Wirtschaft. Zwar sind die jährlichen Wachstumsraten des GDP robust und steigen sogar³⁰, dies erscheint aber vor dem Hintergrund einer quasi nicht vorhandenen Ausgangsbasis und einer gleichzeitig wachsenden Drogenökonomie unzureichend. Dieser Befund wirkt sich direkt auf die Akzeptanz nicht nur der internationalen Präsenz, sondern auch der afghanischen Regierung in der Bevölkerung aus.

3. Unzureichende Ressourcen für das internationale Engagement: Afghanistan zählt im Vergleich zu anderen Wiederaufbau- und Stabilisierungsmissionen zu den gering ausgestatteten, sowohl was das Pro-Kopf-Aufkommen an finanzieller Hilfe als auch den Umfang der Truppenkontingente im Land betrifft.³¹
4. Islamistische Tendenzen, illegitime Gewaltakteure: Auch wenn es bisher nicht zu einem offenen Ausbruch identitär³² begründeter Gewalt gekommen ist wie im Irak, so ist auch Afghanistan mit schweren ethnischen Hypotheken belastet. Insbesondere die anfängliche Dominanz der Nordallianz in der Regierung gegenüber der paschtunischen Mehrheit ist hier zu benennen. Dieses ethnische Ungleichgewicht wurde 2003 zwar durch Regierungsumbildungen auf die Tagesordnung gesetzt, von einer abschließenden Lösung kann aber 2007 dennoch keine Rede sein. Dies erschwert den Aufbau eines allseits akzeptierten Staatswesens. Neben der „heterogenen Insurgenz“ (Afghanistan-Konzept 2006, 9), insbesondere den Aktivitäten wieder erstarkter „Neo-Taliban“ (ebd.) ist auch ein Trend zur Islamisierung innerhalb der Regierungsstrukturen zu beachten.
5. Elitenproblematik: Nach Jahrzehnten kriegesischer Auseinandersetzungen sind die ehemals vorhandenen einheimischen Eliten entweder umgekommen oder ins Ausland geflohen. Neue Eliten konnten nicht nachwachsen, da bis 2002 praktisch kein funktionierendes Bildungswesen bestand, ebenso wenig wie ein Verwaltungsapparat, der Nachfrage erzeugen konnte. Ein Teilproblem sind in diesem Zusammenhang auch die zurückkehrenden Emigranten, die nach Jahren im Ausland zum einen oft nicht mehr über die notwendige lokale

³⁰Die jährlichen Wachstumsraten betrugen in 2003, 2004 15 Prozent (Weinbaum 2006, 130). Das Pro-Kopf-Einkommen hat sich von 2001 bis 2006 verdoppelt, nach wie vor zählt das Land aber zu den ärmsten Ländern der Welt (Afghanistan-Konzept 2006, 4)

³¹„Foreign assistance to Afghanistan has been lower than all other operations except for the U.S. effort in Japan and the UN missions in the Congo, Cambodia and Sierra Leone.“ (Jones u.a. 2005, 71).

³²Definiert als Auseinandersetzungen sich ethnisch, politisch oder religiös identifizierender Kollektive. Vgl. dazu Bonacker/ Imbusch 2005, 69ff..

Verwurzelung im Land verfügen, zum anderen auch wesentliche Erfahrungen und Entwicklungen der Zwischenzeit nicht nachvollzogen haben. Dieser Punkt ist kritisch vor dem Hintergrund der Prämisse des Local Ownership und eines schnellen Souveränitätstransfers an die Afghanen.

6. Korruption und Nepotismus: Zusammenhängend mit der vorgenannten Elitenproblematik stellen Poor Governance und ein erstarkender Narco-Mafia-Komplex, Korruption und Günstlingswirtschaft sowie Verflechtungen zwischen Warlords und Drogenökonomie eine ernsthafte Herausforderung an das staatliche Gewaltmonopol dar. Dies erschwert die Ausbildung von Good Governance sowie die Adressierung des Problems der illegitimen Gewaltakteure.
7. Regionalpolitische Herausforderungen: Afghanistan befindet sich in Nachbarschaft zu Iran und Pakistan³³ und damit eingebettet in ein instabiles und in Teilen nicht kooperatives regionales Umfeld. Die Unterstützung der Regionalmächte und direkten Nachbarn für den jungen afghanischen Staat wäre hilfreich für den Erfolg der Stabilisierungsmission, unverzichtbar dagegen ist die Aufgabe der Unterstützung bestimmter Interessengruppen in Afghanistan, ein Punkt der insbesondere Pakistan und Iran betrifft.
8. Schwache Entwicklung lokaler Strukturen und Arbeit von Parlament und politischen Parteien: Die Provinzräte der 34 afghanischen Provinzen arbeiten bisher ohne ausreichende gesetzliche Grundlage und suchen noch ihren Standort zwischen der Bevölkerung und Zentralregierung. Ähnliches lässt sich für das 2005 neu gewählte Parlament und die politischen Parteien feststellen.

Einige dieser Ziele, etwa die Konstruktion einer nationalen Identität oder die Schaffung einer überlebensfähigen Volkswirtschaft gehen über den Zielhorizont des State-Building hinaus und werden nach europäischem Verständnis eher vom Konzept des Nation-Building eingeschlossen. Fukuyama dazu: „*What Americans refer to as nation-building is rather state-building – that is, construction of political institutions, or else promoting economic development. What Americans mean by nation-building is usually state-building coupled with economic development*“ (Fukuyama 2006, 3). In der vorliegenden Arbeit wird das PRT-Konzept als Teil einer State-Building-Strategie betrachtet, womit bestimmte Bezüge zum umfassenderen Nation-Building aber nicht ausgeschlossen werden sollen. Nicht alle der oben genannten Zielbereiche und Probleme können im Rahmen des PRT-Einsatzes adressiert werden. So kann eine positive Wirkung auf Identitätsbildung oder Erholung der Wirt-

³³ Allein die Landgrenze zwischen Afghanistan und Pakistan ist 2400 km lang, nur schwach erschlossen und wenig vom staatlichen Gewaltmonopol durchdrungen.

schaft nicht in Abrede gestellt werden, direkter Bestandteil ihres Auftrages sind sie jedoch nicht. Die oben diskutierten Ziele und Problemfelder lassen sich zu drei Pfeilern des afghanischen State-Building agglomerieren: Sicherheit, Wiederaufbau und State-Building³⁴. Alle drei Bereiche werden vom Konzept adressiert, bzw. in den rechtlichen Grundlagen und Mandaten so ausgewiesen.

Im Folgenden wird zuerst das Konzept der Regionalen Wiederaufbauteams einschließlich der rechtlichen Grundlagen sowie der unterschiedlichen Konzeptausprägungen erarbeitet. Daran anschließend wird ein Analyseraster entwickelt, anhand dessen die Wirkungsmöglichkeiten und tatsächlich erzielten Wirkungen der PRTs in Afghanistan für den Zeitraum von 2003 bis 2007 untersucht werden, mit dem Ziel einer Konzeptevaluation und Erarbeitung von Handlungsempfehlungen.

4. Regionale Wiederaufbauteams in Afghanistan

4.1 Mandatierung, rechtliche Grundlagen und Auftrag des internationalen Engagements

Das internationale Engagement in Afghanistan wird durch verschiedene Resolutionen des VN-Sicherheitsrates mandatiert.³⁵ Rechtlich ist zwischen der Operation Enduring Freedom (OEF), die unter amerikanischer Führung in erster Linie sicherheitspolitischen Zielen mit militärischen Mitteln nachgeht³⁶, und der International Security Assistance Force (ISAF), die unter NATO-Führung vor allem der Stabilisierung und Sicherung des Wiederaufbaus dient, zu unterscheiden. Daneben besteht noch die United Nations Assistance Mission for Afghanistan (UNAMA), die vor allem eine koordinierende Rolle für den Wiederaufbau und die Staatsbildung innehat. Dass es in der Realität zu Überschneidungen und Parallelitäten in der Aufgabenbearbeitung kommt, soll durch die folgende Skizzierung nicht in Abrede gestellt werden. Insbesondere von Interesse sind für den Fortgang der Untersuchung die rechtlichen Grundlagen für die PRTs.

Das Vorgehen der Coalition Forces (CF, CFC-A) im Rahmen von OEF wird durch die Kapitel VII, Artikel 51 der VN-Charta (Selbstverteidigung), Kapitel 5 des Nordatlantikvertrages der NATO (Bündnisfall), die Senate Joint Resolution 23 des US-Kongresses sowie die Sicherheitsratsresolutionen 1368 und 1373 mandatiert.

³⁴Hier verstanden im engeren Sinne von Capacity Building, also staatlicher Strukturen.

³⁵Dies sind im Einzelnen die Resolutionen Nr. 1368, 1373, 1378, 1383, 1386, 1413, 1444, 1510, 1623, 1659 sowie 1707.

³⁶Hierunter fällt auch teilweise der Einsatz deutscher Kräfte, etwa des KSK.

ISAF wird neben verschiedenen Sicherheitsratsresolutionen (siehe dazu Fußnote) durch ein Militärisch-Technisches Abkommen mit der afghanischen Interimsregierung von 2001, durch das Bonner Abkommen³⁷ *„Agreement on provisional arrangements in Afghanistan pending the re-establishment on permanent government institutions“* (bis 2006) und den Afghanistan-Compact (seit 2006) mandatiert (vgl. zu den Rechtsgrundlagen SWP 2007). Zur Auftragsbestimmung für die Regionalen Wiederaufbauteams sind insbesondere die Sicherheitsratsresolutionen sowie die spezifischen Passagen im Bonner Abkommen und im Londoner Afghanistan-Compact relevant. Darüber hinaus haben die Entsendestaaten, ihren Auftrag und Beitrag in der Regel noch einmal streitkräfte- und länderspezifisch explizit formuliert, für die Bundesrepublik etwa im Afghanistan-Konzept der Bundesregierung von 2003, im überarbeiteten Konzept von 2006 sowie in den einschlägigen Bundestagsbeschlüssen: *„Der Einsatz [...] hat das Ziel, wie in Anhang I zur Bonner (=Petersberger) Vereinbarung vorgesehen, die vorläufigen Staatsorgane Afghanistans bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit in Kabul und seiner Umgebung so zu unterstützen, dass sowohl die vorläufige afghanische Regierung als auch Personal der Vereinten Nationen in einem sicheren Umfeld arbeiten können.“* (Afghanistan-Konzept 2003, 9). Diese nationalen Mandatierungen sind insofern wichtig, als dass durch sie nicht nur festgelegt wird, was der Auftrag der Kräfte ist, sondern vor allem, was der Auftrag nicht ist.

Als vordringliche Bedingung für den Erfolg von State- und Nation-Building wird vielfach die Wiederherstellung von Sicherheit und sicherheitsproduzierenden Institutionen gesehen (vgl. hierzu Jones u.a. 2005, ix; Dobbins u.a. 2007, 14; Fukuyama 2006, 234; Doyle/ Sambanis 2006 69ff.; Schneckener 2005, 17ff.). Die Wiederherstellung von Sicherheit in einem engeren Sinne wird als Voraussetzung für die weitere Entwicklung des Wiederaufbaus gesehen und ermöglicht erst die effektive Arbeit ziviler Akteure im Krisengebiet und den friedlichen Wiederaufbau. Als konsequente Umsetzung dieser Erkenntnis können auch die Resolutionen des Sicherheitsrates beziehungsweise die Mandatierungen von UNAMA und ISAF gesehen werden. So wird in der Resolution 1378 vom 14.11.2001 die Dringlichkeit der Lage festgestellt: *„[...] the urgency of the security and political situation in Afghanistan“* (VN-Resolution 1378) und die Mitgliedsstaaten dazu aufgerufen, Unterstützung zu leisten: *„[to] provide support for such an [transitional] administration and government, including through the implementation of quick-impact projects [...] and long term assistance*

³⁷In der Literatur sind verschiedene Bezeichnungen gebräuchlich: Bonner beziehungsweise Petersberger Abkommen, Bonner beziehungsweise Petersberger Prozess.

for the social and economic reconstruction [...] sowie „[to] support the efforts to ensure the safety and security of areas of Afghanistan no longer under Taliban control“ (ebd.).

In der VN-Resolution 1386 vom 20.12.2001 wird die Mandatierung der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe beschlossen: *„The Security Council [...] authorized the establishment for six months of an International Security Assistance Force in Afghanistan to assist the Afghan Interim Authority in the maintenance of security in Kabul and its surrounding areas [...]“* (VN-Resolution 1386) und verlängerte dieses Mandat jeweils (vgl. hierzu VN-Resolutionen 1413, 1444, 1510, 1623 und 1707 bis Mai 2007) und dehnte es über den Großraum Kabul hinaus aus. Ebenfalls Gegenstand der Resolutionen ist die enge Kooperation von ISAF mit NATO und OEF im Rahmen sicherheits- und entwicklungspolitischer Zielsetzungen, so in Resolution 1659 vom 15.02.2006: *„[...] acknowledges the continuing commitment of NATO to lead the International Security Assistance Force (ISAF), and welcomes the adoption by NATO of a revised Operational Plan allowing the continued expansion of the ISAF across Afghanistan, closer operational synergy with the Operation Enduring Freedom (OEF), and support within means and capabilities, to Afghan security forces in the military aspects of their training and operational deployments;“* (VN-Resolution 1659). Dies weist auf die Führungsrolle der NATO hin, die sie am 9. August 2003 übernommen hat, sowie auf den Prozess der sukzessiven Ausdehnung des Verantwortungsbereiches³⁸.

Der zweite Auftragsbestandteil weist darauf hin, dass von den beteiligten Akteuren das Konzept eines nach außen und innen souveränen Staates geteilt wird: *„[...] Reaffirming it's strong commitment to the sovereignty, independence, territorial integrity and national unity of Afghanistan [...]“* (exemplarisch: VN-Resolution 1378) sowie *„[...] Recognizing that the responsibility for providing security and law and order throughout the country resides with the Afghans themselves [...]“* (exemplarisch: VN-Resolution 1510). Dies ist insofern bedeutsam, als das Engagement in Afghanistan den Grundsätzen von Light Footprint und Local Ownership folgt, was sich zuerst darin äußert, dass die Regierungsgewalt sehr schnell in afghanische Hände übergeben wurde³⁹. Von militärischer Seite aus werden sowohl die Kampagne gegen die Taliban als auch der Charakter des folgenden Engagements als Low Profile be-

³⁸Siehe dazu: Michael Harsch, SWP: Dokumentation zur Ausweitung des ISAF-Einsatzes in Afghanistan, [Webseite](#) der SWP.

³⁹Konsequenterweise ist auch nicht von Coalition Provisional Authority die Rede, wie im Irak, sondern von United Nations Assistance Mission und Security Assistance Force.

schrieben, d.h. Beschränkung in der Eskalation der Kampfhandlungen und Vermeidung eines Besatzungscharakters nach Beendigung derselben.

Explizit findet sich der Begriff des Regionalen Wiederaufbauteams in keiner VN-Resolution, jedoch wird in Resolution 1510 recht detailliert ihr Auftrag formuliert: „[...] Authorizes expansion of the mandate of the International Security Assistance Force to allow it, as resources permit, to support the Afghan Transitional Authority and its successors in the maintenance of security in areas of Afghanistan outside of Kabul and its environs, so that the Afghan Authorities as well as the personnel of the United Nations and other international civilian personnel engaged, in particular, in reconstruction and humanitarian efforts, can operate in a secure environment, and to provide security assistance for the performance of other tasks in support of the Bonn Agreement; [...]“ (VN-Resolution 1510). Der Wunsch nach einer Ausweitung der internationalen Truppenpräsenz ging auf die afghanische Regierung um Karzai zurück, die sich, was den Umfang des internationalen Truppenkontingents anging, nie durchsetzen konnte. Die PRTs werden vor diesem Zusammenhang als Kompromisslösung bezeichnet, die im Rahmen der finanziellen, logistischen und militärischen Möglichkeiten den oben skizzierten Auftrag umsetzen (Hett 2005, 1).

Für die deutsch geführten PRTs in Kunduz und Feyzabad gilt der Aufgabenkatalog aus dem Afghanistan-Konzept der Deutschen Bundesregierung (vgl. Bundesregierung 2003), das die möglichen Einsatzfelder genau umreißt: „[...] gilt es [...] den Einfluss der Zentralregierung zu stärken, funktionierende staatliche Sicherheitsstrukturen aufzubauen, die Effizienz der Provinzregierung zu stärken und die Umsetzung des Petersberg-Abkommens, insbesondere in den Bereichen Sicherheitssektorreform und Wahlvorbereitung, zu unterstützen. [...] Im Einzelnen können folgende Aufgaben wahrgenommen werden: Politische Verbindungs- und Überzeugungsarbeit in den Provinzstrukturen, Polizei- und Militärstrukturen bei der Durchsetzung der Politik und der Prioritäten der Zentralregierung, die Kontaktpflege mit der Bevölkerung durch Präsenzpatrouillen [...], Unterstützung des Aufbaus der Polizei und Grenzpolizei [...], die Unterstützung der Reform des Sicherheits-Sektors insgesamt, insbesondere im Bereich des Streitkräfteaufbaus (Ausbildung) sowie bei der Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kombattanten (Monitoring), Beratungsangebote an die örtliche Verwaltung wie beim Aufbau von Rechtsstaatsstrukturen, die Kooperation und Unterstützung der regionalen UNAMA-Vertretung bei der Umsetzung der Schritte des Petersberg-Prozesses wie Verfassungsgebungsprozess; Wahl der Loya Jirga-Mitglieder, Wählerregistrierung, Einrich-

tung von Wahlbüros, Wahlschulung und Wahldurchführung, die Förderung von Zivilgesellschaft und des vorpolitischen Raums [...], einschließlich unabhängiger Medien und nicht zuletzt vor allem auch die Entwicklungszusammenarbeit im Bereich des arbeitsintensiven Wiederaufbaus von Infrastruktur [...] sowie insbesondere die Schaffung von alternativen Einkommensquellen [...] und die Koordinierung der Entwicklungszusammenarbeit mit afghanischen, deutschen und internationalen Nichtregierungsorganisationen.“

4.2 Vorläufer zivil-militärischer Zusammenarbeit

Zivil-militärische Zusammenarbeit zu nicht militärischen Zwecken ist in der Geschichte des State-Buildings nichts Neues. Bereits während des Vietnamkrieges war eine enge Kooperation von US-Streitkräften mit zivilen Akteuren, beispielsweise der amerikanischen Entwicklungsagentur USAID, an der Tagesordnung⁴⁰ (vgl. Long 2006). Seinerzeit stand die Erkenntnis am Anfang der Überlegungen, dass sich der Konflikt in Südvietnam mit konventionellen militärischen Mitteln nicht entscheiden lässt. Konzeptionell umschrieben wurde damals die Natur des Konfliktes (in Teilen) mit den Begriffen asymmetrischer Kriegsführung⁴¹ (Guerillakrieg, Aufstandsbewegung), womit neben militärischen Bedingungen vor allem zum Ausdruck gebracht werden sollte, dass „[...] *the central characteristic of insurgency is the reliance on population für active support or at least passive acquiescence* [...].“ (Long 2006, 15). Ergebnis dieser Erkenntnis waren Überlegungen in Richtung unkonventioneller Methoden. Darunter fanden sich neben genuin militärischen Instrumenten auch so genannte Civil Affairs Teams, die sich, eingebettet in militärische Strukturen, in den Regionen um den Kontakt zur Bevölkerung bemühten. Aus diesem anfänglich noch recht simplen Winning-Hearts-and-Minds-Ansatz⁴² gingen schnell mehr oder weniger elaborierte Analysen zur Problematik (vgl. dazu Dobbins 2003 und Long 2006) und umfängliche Kooperationen von Streitkräften und zivilen Agenturen zusammen mit der vietnamesischen Bevölkerung hervor, die sich auf das Gesundheits- und Bildungssystem, den Aufbau von Infrastruktur oder auf die Produktion von Sicherheit erstreckten. In Gestalt des CORDS-Programms (Civil Operations and Rural Development Support) war eine enge Kooperation von State Department, USAID und US-

⁴⁰ Auch wenn die Gesamtheit der Aktivitäten nicht als State-Building bezeichnet werden kann.

⁴¹ Begriffsklärung: Asymmetrische Kriegsführung bezeichnet militärische Auseinandersetzungen unter Parteien, die waffentechnisch unterschiedlich stark sind. Womit auch das Konfliktgeschehen in Afghanistan beschrieben werden kann. Siehe dazu: Center for Defense Information (2001): *Reshaping The Military For Asymmetric Warfare*.

⁴² Federführend in der Entwicklung und Durchführungen während des Vietnamkrieges war das United States Army Civil Affairs and Psychological Operations Command.

Streitkräften an der Tagesordnung. CORDS darf als ein direkter Vorläufer des amerikanischen PRT-Ansatzes gelten (Dreyer 2006, 12).

Auch wenn Parallelen zum afghanischen Fall auf den ersten Blick abwegig erscheinen mögen, waren die Ziele dieser Aktivitäten in Vietnam letzten Endes keine anderen als Stabilisierung und Ausbau staatlicher Kapazitäten (capacity building), verbunden mit einer identitätsstiftenden Komponente (winning hearts and minds) mit dem Ziel der Ausschaltung illegitimer parastaatlicher Strukturen und Gewaltakteure und einer Verbesserung der Sicherheitslage. Konzeptionell sind in Afghanistan heute die OEF-PRTs Erben dieser Traditionslinie, aber auch bei den ISAF-PRTs⁴³ ist mit Zunahme der Sicherheitszwischenfälle von einem stärkeren Bezug auf diese Ansätze zu sprechen. Der Sicherheitsaspekt wird akzentuiert und in den Vordergrund gerückt. Als illusorisch stellt sich aber bereits heute heraus, die oftmals - insbesondere in der deutschen Debatte - vorgetragene Trennung und Beschränkung von Mandaten, Truppen und Methoden.

Der Ausgang des Vietnamkrieges spricht zwar nicht gegen die Wirksamkeit der in diesem Bereich angewandten Strategien⁴⁴, dennoch kam es ab Ende der 1970er Jahre zusammen mit einem allgemeinen konzeptionellen und theoretischen Niedergang (Ekbladh 2006, 19ff.)⁴⁵ im Bereich State- und Nation-Building auch zu einer institutionellen Amnesie für den Bereich der zivil-militärischen Zusammenarbeit (ZMZ). Parallel dazu kann von einer Ausdifferenzierung und Emanzipation der nicht-staatlich organisierten Entwicklungszusammenarbeit gesprochen werden. Bestimmend war während dieser Phase die trennscharfe Unterscheidung der verschiedenen Akteure: „[...] a relationship that has traditionally been based on a distinction between the military and the non-military domains [...]“ (Bessler/ Seki 2006, 2). In jüngerer Vergangenheit tauchte das Thema ZMZ in größerem Umfang erst wieder im Rahmen der Missionen auf dem Balkan auf, wobei es hier zu keinem Zeitpunkt zu einer Anwendung in vergleichbarem Umfang wie in Afghanistan kam, was zum einen mit der Unterschiedlichkeit der Szenarien aber auch mit dem Umfang der eingesetzten Ressourcen zusammenhängt.

Wenn oben von einer institutionellen Amnesie mit Bezug auf ZMZ gesprochen wurde, so ist dies also nur teilweise zutreffend. Nach Beginn der Intervention in Afghanistan wurden von den US-Streitkräften 2002, also direkt nach Ende der Kampf-

⁴³Zum Unterschied von OEF- und ISAF-geführten PRTs: Siehe den weiteren Verlauf.

⁴⁴Da nicht von einer einfachen Kausalität „angewandte Strategie = Konfliktergebnis“ ausgegangen werden kann.

⁴⁵Ausschlaggebend dafür war auch die Ablehnung der neuen amerikanischen Regierung gegenüber umfangreichen Engagements (i.S.v. State-Building) im Ausland.

handlungen, unter dem Dach von OEF so genannte Coalition Humanitarian Liaison Cells eingerichtet. Diese Außenposten, „Chiclets“, waren mit einer Handvoll Soldaten bemannt und hatten den Auftrag, den humanitären Hilfsbedarf zu bestimmen, kleine Wiederaufbaumaßnahmen durchzuführen sowie Verbindungen mit UNAMA und NGOs aufzubauen (Perito 2005, 2). Mit einer robusten Schutzkomponente versehen und durch die Stationierung ziviler Experten aus US-Regierungsgenturen aufgewertet, gingen aus diesen Einheiten die ersten PRTs hervor. Im November 2002 nahm in Bamian das erste US-PRT seine Arbeit auf.

Aus den oben genannten amerikanischen Ansätzen hervorgegangen, wurden die PRTs bald in eine übergeordnete Strategie für die Stabilisierung und den Wiederaufbau integriert. Sie wurden, wenn nicht theoretisch und konzeptionell fundiert, so doch nach institutionellen Erwägungen und nach den Zielhorizonten des Bonner Prozesses gestaltet. Dies wird insbesondere bei der Aufteilung der Verantwortungsbereiche zwischen militärischen und zivilen Akteuren deutlich, die bisweilen weniger sachlichen Erwägungen sondern national tradierten Rivalitäten folgen.

Nach Gauster (vgl. 2006, 39ff) sind *„PRTs [...] zivil-militärisch verschränkte Einheiten. Sie verstehen sich als stabilisierende Kraft. Sie haben multinationalen, multifunktionalen und multiinstitutionalen Charakter. PRTs agieren unter den Prämissen des Light Footprint-Ansatzes und der Assistenzleistung auf Einladung der afghanischen Regierung. Sie haben eine Stärkung der Autorität und des Einflusses der afghanischen Regierung zum Auftrag und unterstützen den Staatsbildungsprozess in Form eines internationalen Hilfsangebotes auf Zeit. Sie sind abseits des Dreh- und Angelpunktes Kabul in den Provinzen im Einsatz. Sie werden nach dem Lead Nation-Prinzip geführt. PRTs sind beträchtlichen Limitierungen bei Ressourcen, Personal, Einsatzrecht und Bewaffnung unterworfen. Sie sind auf Konsens und Kooperation mit lokalen Entscheidungsträgern beziehungsweise Warlords angewiesen.“* Dies stellt bereits eine recht genaue Umschreibung der Arbeit der Teams dar. Kurz gefasst kann man PRT, wie Perito, definieren als Elemente, die die Aufgabe haben *„[...] to extend the authority of the Afghan central government, improve security, and promote reconstruction“* (Perito 2005, 2).

4.3 Konzeptionelle Divergenzen im PRT-Einsatz

Nachdem die ersten PRTs unter Führung der Amerikaner im Sommer 2003 disloziert wurden, zogen sie bald das Interesse anderer Partnerländer auf sich. Ergebnis dieser Beobachtungen und der Einladung an andere Länder sich an der Sta-

bilisierung und am Wiederaufbau zu beteiligen, waren ab 2004 die Einrichtung weiterer PRTs unter jeweils ISAF- (13 Teams) und OEF-Kommando (9 Teams) bis auf 21 Teams in 2006. Trotz einer Unterordnung unter ein gemeinsames Kommando konnten sich die PRTs strukturelle und landesspezifische Eigenheiten bewahren (Gauster 2006, 38).

Resultat ist in der Literatur eine konzeptionelle Trias, die zwischen einem amerikanischen, einem britischen und einem deutschen Ansatz unterscheidet. Insbesondere im europäischen (v.a. auch deutschsprachigen) Raum findet sich diese Unterscheidung, weniger in der Literatur aus dem angelsächsischen Raum. Wesentliche Unterschiede, die ausgemacht werden können, beziehen sich auf die Führungsstruktur, das Verhältnis zu Force Protection und zu zivil-militärischer Zusammenarbeit. Unentschieden ist, ob diese Typen in der afghanischen Wirklichkeit wirklich existieren oder ob es sich nicht um Überklassifizierungen in der Literatur handelt (Gauster 2006, 39 in Zitation von Schmunk). Mit einiger Berechtigung könnte so auch der kanadische Ansatz gesondert untersucht werden, der sich durch besonders intensive Reflektion über den zivil-militärischen Charakter der Arbeit auszeichnet. Die Bewertung von Schmunk wird durch die mittlerweile erfolgte Kommandoübernahme aller PRTs durch ISAF gestützt. Im Zuge der Führung durch ISAF, deren Oberkommando wiederum durch die NATO geführt wird, ist eine weitere Harmonisierung in Einsatzkonzepten und –aktivitäten zu erwarten.

Bedeutung der unterschiedlichen Ansätze in der Praxis und für die Evaluation⁴⁶			
	US-PRTs	UK-PRTs	Deutsche PRTs
Prinzipien	Quick Impact, Wiederaufbauprojekte, Akzeptanz der Bevölkerung sichern	SSR, Präsenzzeigen durch aktive Patrouillen	Force Protection, zivil angeleiteten und gesteuerten Wiederaufbau ermöglichen
Umfang des militärischen Einsatzes im Rahmen des Wiederaufbaus	Ausgeprägt	Gering, lediglich initiierende Rolle	Begrenzt
Umfang der zivil-militärischen Integration	Integriert, Zivilisten werden im Rahmen militärischer Teams eingesetzt	Gemeinsame Führung, allerdings operative Unabhängigkeit der Zivilisten und getrennte Berichterstattung	Getrennte Führung, wöchentliche Konsultationstreffen
Ansprechbarkeit gegenüber Vorschlägen von anderen Akteuren (VN, NGOs)	Begrenzt	Hoch	Hoch

⁴⁶Quelle: Jakobsen 2005, 28.

In den folgenden Abschnitten werden die Konzeptunterschiede zwischen den amerikanischen, den deutschen und den britischen Teams herausgearbeitet.

OEF-PRTs: Der amerikanische Ansatz

Ausgehend von folgender Erkenntnis, wurde an Strategien und Instrumenten gearbeitet, um diese Verbindung ziviler und militärischer Akteure zu modellieren und zielführend zu bearbeiten: „[...] *the central characteristic of insurgency is the reliance on population for active support or at least passive acquiescence* [...].“ (Long 2006, 15). Diese Strategien waren im Rahmen des Vietnamkrieges aber militärischen Zielen (u.a. COIN), anders als in Afghanistan, untergeordnet. Dennoch erinnern einige Aspekte des PRT-Einsatzes in Afghanistan an die militärische Herkunft des Ansatzes. Insbesondere die Ausgangssituation erhellt hier die Entscheidung für kleinere zivil-militärische Einheiten im Landesinneren: Das vollständige Fehlen afghanischer Sicherheitskräfte im Landesinneren (failed statehood beziehungsweise fehlendes Gewaltmonopol), der geringe Umfang der ausländischen Kräfte auch auf längere Sicht (light footprint) sowie die Anwendung Methoden unkonventioneller Kriegsführung (COIN) führten bald zu Überlegungen, wie ein sicheres und stabiles Umfeld für die zivilen Kräfte geschaffen werden könnte, wenn eine massive Ausweitung der internationalen Truppenpräsenz nicht zur Debatte steht.

In den PRT Working Principles wird der Auftrag folgendermaßen beschrieben: „*In geographical areas or in programmatic sectors where NGOs have little or no presence, the scope of military (i.e. civil affairs teams) reconstruction activities will be wider and may include such activities as provision of food, water supplies, schools and clinics; in places and sectors where NGOs are working, military (civil affairs team) reconstruction activities will focus on a narrower range of projects*“ (Gostelow/McHugh 2004, 19).

Ein Argument in dieser Frage war, auf einer strikten Trennung von zivilen und militärischen Kräften zu bestehen (vor allem von NGOs artikuliert), um die Gefährdung ziviler Akteure zu minimieren. Dem entgegengesetzt, schlugen andere (vor allem staatliche) Akteure eine engere Zusammenarbeit vor. Mit an die Sicherheitslage angepasster Force Protection sollte die Arbeit in allen Provinzen des Landes ermöglicht werden, ohne die internationale Präsenz ausdehnen zu müssen. Militärische Auftragsbestandteile, wie die Teilnahme an der Bekämpfung von Insurgenten, wurden fallengelassen, um die Teilnahme (i.S.v. Zustimmung) ziviler Akteure nicht in Frage zu stellen (Hett 2005, 8 dort nach Agency Coordinating Body for Afghan Relief; Gauster 2006, 42).

Anfang 2003 wurden nach kurzen konzeptionellen Vorüberlegungen die ersten PRT-Stützpunkte in Gardez, Bamian und Kunduz als Joint Regional Teams eingerichtet. Relativ bald wurden diese Einheiten auf Initiative von Hamid Karzai in Provincial Reconstruction Teams umbenannt: „*Warlords rule regions; governors rule provinces*“ (McNerney 2006, 63), zum einen um den Wiederaufbaucharakter gegenüber der anderen militärisch anmutenden Bezeichnung hervorzuheben, zum anderen um den Anspruch der Zentralregierung in Kabul zu unterstreichen, die administrative Strukturen unter Provinzgouverneuren aufzubauen suchte.

Kennzeichnend war am Anfang der improvisierte Charakter der PRTs, weit entfernt von der Realität der bürokratisch detailliert gesteuerten Teams in 2007. So bestanden weder klare Vorstellungen über den Zielhorizont noch ein genau umrissenes Konzept. Unklar war in dieser Phase, ob sich die Teams primär als Koordinierungsstelle für die Wiederaufbauarbeiten in der Provinz betätigen sollten, was schnell am Widerstand internationaler und amerikanischer NGOs scheiterte oder ob sich die Teams aktiv an der Bekämpfung von Al Qaida beteiligen sollten (Hett 2005, 8). Einigkeit bestand aber über den Wert der psychologischen Komponente der PRTs: „*[They] conduct immediate action by winning the hearts and minds of the Afghan people with humanitarian assistance, such as building wells, schools, medical clinics and conducting Cooperative Medical Assistance Events.*“ (Hett 2005, 8; ebenso Rorke 2003). Diese psychologische Komponente – Quick Impact – ist aber für nachhaltigen Wiederaufbau wenig hilfreich, kann im Einzelfall auch kontraproduktiv sein, da man zu Gunsten schneller Erfolge auf ungeeignete Kooperationspartner oder Projekte setzt oder besser qualifizierten und erfahrenen NGOs den Weg verbaut.

ISAF-PRTs: Der deutsche Ansatz

Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 und der nachfolgenden Intervention brachte der Bundesverteidigungsminister die sicherheitspolitischen Konsequenzen in dem Satz zum Ausdruck, dass die Sicherheit Deutschlands nicht nur, aber auch am Hindukusch verteidigt werde.⁴⁷ Derzeit sind 3000 Soldaten der Bundeswehr im Rahmen des Afghanistan-Engagements vor Ort⁴⁸ und stellen damit eines der größeren nationalen Kontingente. Dieses Kontingent verteilt sich auf verschiedene Einsatzräume und Mandate, von denen ISAF und davon wiederum die PRTs nur Teile sind. Von deutscher Seite wird immer wieder die Trennung von OEF

⁴⁷Peter Struck in einer Regierungserklärung, Berlin, 11. März 2004.

⁴⁸Diese Obergrenze bezieht sich auf die Teilnahme an ISAF.

und ISAF, im Sinne der Trennung von Terrorbekämpfung und Stabilisierungsaufgaben, hervorgehoben.

Das Vorbild der USA in Afghanistan zeigte, dass dezentrale Einsätze von kleineren zivil-militärischen Unterstützungstruppen realisierbar und sinnvoll sind (Gauster 2006, 49). Im September 2003 übernahm die Bundeswehr den bis dahin US-geführten Stützpunkt in Kunduz, im Herbst 2004 das zweite PRT in Feyzabad, ebenfalls von den USA, sowie im August 2006 das Regionalkommando Nord von ISAF. Auch wenn derzeit keine weiteren PRT-Stützpunkte geplant sind, ist unklar, ob zukünftig nicht doch eine Ausweitung des Einsatzraumes durchgeführt wird.⁴⁹ Der Einsatzraum der deutschen Kräfte im Norden des Landes ist ethnisch heterogen und nicht paschtunisch dominiert. Die Taliban konnten hier ihre Herrschaft nie vollständig festigen. Bisher ist die Region vergleichsweise ruhig und wenig von islamistisch motivierten Anschlägen heimgesucht. Eine Lageeinschätzung, an der grundsätzlich auch die jüngsten Anschläge vom Mai 2007 nichts ändern.

Der Einsatz der deutschen PRTs wurde durch Beschluss des Deutschen Bundestags vom 21. September 2005 mandatiert, der sich wiederum auf die Sicherheitsratsresolution 1623 (2005) bezieht. Das deutsche Engagement steht unter der Prämisse, dass Afghanistan als Fall gescheiterter Staatlichkeit beziehungsweise als entstaatlichter Raum, eine Bedrohung für die Stabilität der Region sowie die internationale Sicherheit darstellt. Der Einsatzauftrag anerkennt die Bedeutung der afghanischen Zentralregierung und den Aufbau der staatlichen Strukturen nach demokratischen Grundsätzen. Das Engagement soll den Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprozess, den Prozess der Sicherheitssektorreform sowie die Drogenbekämpfung⁵⁰ unterstützen. Der Einsatz der PRTs wurde erst möglich, nachdem die regionale Beschränkung des Einsatzraumes auf die Hauptstadtregion Kabul aufgehoben wurde. Nach wie vor wird aber von begrenzten Unterstützungsmaßnahmen gesprochen.

Grundsätzlich liegt dem deutschen Einsatz ein anderer Ausgangspunkt bei der Auftragsgestaltung zugrunde. Sehen die Amerikaner den PRT-Ansatz auch als Instrument im Rahmen von COIN, so wird dies von deutscher Seite in dieser direkten Form abgelehnt und vielmehr von einem *„integralen Bestandteil einer umfassenden Stabilisierungs- und Wiederaufbaukampagne mit kurz-, mittel- und langfristigen*

⁴⁹Neben den PRTs unterhält die Bundeswehr in Kabul ein größeres Kontingent (die vormalige Multinational Brigade Kabul), einen Logistikstützpunkt und Flughafen im usbekischen Termez sowie eine unbekannte Anzahl an (KSK-)Kräften im Rahmen von OEF im Land. Die Tornados werden vom Regionalkommando Nord in Mazar-i Sharif aus geführt.

⁵⁰Dies meint vor allem indirekte Unterstützung und schließt polizeiliche Maßnahmen aus.

Wirksamkeiten“ gesprochen (Gauster 2006, 50). Ein deutsches PRT wird als ziviles Wiederaufbauteam mit militärischer Schutzkomponente gesehen, wobei militärische und zivile Komponenten gleichrangig unter einem politischen Gesamtauftrag zusammenarbeiten (Schmunk 2005, 21).

Ein Unterschied zu der Mehrzahl der anderen PRTs, insbesondere den amerikanischen geführten, ist, dass jede der Teilkomponenten ihren Auftrag nach eigenen Vorstellungen umsetzen kann. Die deutschen PRTs werden durch eine zivil-militärische Doppelspitze aus AA und Bundeswehr geführt, wobei der militärische Leiter gleichzeitig nicht nur dem BMVg sondern auch ISAF und damit der NATO unterstellt ist. Diesen beiden sind jeweils ein Vertreter des BMZ für die entwicklungspolitische Steuerung sowie ein Vertreter des BMI zur Koordinierung des Polizeiaufbaus zur Seite gestellt. Eine interministerielle Steuerungsgruppe, die sich wöchentlich trifft, koordiniert die Arbeit von Deutschland aus, was an das amerikanische Konzept angelehnt ist, die Vollmachten jedoch anders gewichtet.

Drei strategische Pfeiler tragen die Arbeit der PRTs. Die diplomatische Säule unter Leitung des AA-Vertreters soll Verbindungs- und Überzeugungsarbeit leisten und Lobbying zu Gunsten einer Stärkung der Zivilgesellschaft betreiben. Dabei soll sie mit afghanischen Offiziellen und UNAMA kooperieren. Im Auftragsfeld Sicherheit obliegt den PRTs die Unterstützung der SSR durch Mitwirkung am Aufbau der afghanischen Polizei, die Entwaffnung illegitimer Gewaltakteure und die Erhöhung des subjektiven Sicherheitsgefühls durch Patrouillen und vertrauensbildende Maßnahmen. Die entwicklungspolitischen Maßnahmen, die vom BMZ koordiniert werden, schließen die Durchführung von verschiedenen Programmen beziehungsweise deren Abstimmung mit anderen internationalen staatlichen und nicht-staatlichen Partnern ein (vgl. Gauster 2006 und Hett 2005). Die Arbeit soll einen kollaborativen Charakter tragen, was sich auf höheren Ebenen bisweilen schwieriger gestaltet als auf tieferen. Auf der Arbeitsebene vor Ort gestaltet sich die Arbeit von PRT-Vertretern mit afghanischen Stellen eng, die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Partnern findet teilweise sogar unter deutscher Führung statt.

Bei den deutschen Teams existiert eine strikte Aufgabenteilung entlang der oben genannten drei Säulen. Die Bundeswehr ist für Sicherheit zuständig, der Wiederaufbau wird eigenständig von deutschen und lokalen Entwicklungsorganisationen geleistet. Das BMZ hätte keinen Vertreter nach Afghanistan entsandt, wenn diese

Aufgabenteilung nicht klar gewesen wäre⁵¹ (Wieczorek-Zeul in einer Rede vom 15. Mai 2004). Der Auftrag der zivilen Säule umfasst die Stärkung des Einflusses der Zentralregierung, die Unterstützung des Aufbaus und der Stärkung von politisch-administrativen und rechtsstaatlichen Strukturen, die Stärkung der Zivilgesellschaft und die Führungsverantwortung beim afghanischen Polizeiaufbau (vgl. Gauster 2006, 52ff.).

Vorrangiges Ziel ist die Stabilisierung und Verbesserung der Sicherheitslage. Diesem Primat sind alle anderen Ziele untergeordnet. Dies wirkt sich mit Blick auf Zielkonflikte beispielsweise bei der Drogenproblematik negativ aus, aber auch bei der Ausweitung der Autorität der afghanischen Regierung, etwa wenn eine Zusammenarbeit mit parastaatlichen Strukturen oder Gewaltakteuren (Warlords) stattfindet. Dennoch wird eine Zuständigkeit des PRTs auch in den anderen Aufgabenbereichen gesehen. So sei man in der Drogenfrage zwar nicht zuständig, weder als PRT-Auftragsbestandteil noch als Lead-Nation, man wolle aber andererseits einen eigenständigen zivilen Beitrag leisten (Gauster 2006, 54). Nach Gauster sind sich die deutschen Akteure vor Ort der problematischen Verquickung von Drogenstrukturen und der Verwaltung bis hin auf Provinzgouverneursebene bewusst und versuchen dies bei ihrer Auftragsdurchführung zu berücksichtigen. Direkt wird ein Monitoring des Drogenanbaus aber kein repressives Vorgehen gegen verstrickte Akteure betrieben.

Am Standort Kunduz sind ca. 370 deutsche und 120 internationale Soldaten⁵² im Einsatz und werden vom Einsatzführungskommando in Potsdam aus gesteuert. Der militärische Teil des PRT setzt sich aus verschiedenen Elementen zusammen: Einsatzführungsstab, Sicherungskomponente, Fernmeldewesen, Logistikkomponente, Baupionier- beziehungsweise Ingenieurselement, Sanitätskompanie, Psychologische Operationsführung, Militärpolizei, Entminung, Infrastruktur, Planung, Verwaltung, Militärgeologie und Presse- und Informationszentrum (Gauster 2006, 52). Der zivile Teil des PRTs besteht aus ca. 15 Zivilisten, den Vertretern des AA (Leitungs- und Diplomatiekomponente), dem BMI (ANP-Aufbau), dem BMZ (Koordination der Wiederaufbauprojekte) sowie weiteren Vertretern von Agenturen oder Partnerländern. Die Leitung und Weisungsbefugnis für diese Teile direkt vor Ort obliegt dem AA-Vertreter, wobei die einzelnen Komponenten aber in strategischer Sicht weitge-

⁵¹[Vgl. dazu ein Interview der Bundesministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul am 15. Mai 2004 mit der Berliner Zeitung.](#)

⁵²Unter anderem aus Belgien, Frankreich, Ungarn und Kroatien. Quelle: Einsatz Bundeswehr: Informationsseite zum ISAF Provincial Reconstruction Team Kunduz.

hend unabhängig sind. Das ungleiche Verhältnis im Umfang der Präsenz vor Ort ist für die Entscheidungsprozesse unerheblich. Der im Vergleich große Umfang der militärischen Komponente in den deutschen PRTs lässt sich mit dem stärker ausgeprägten Fürsorge- und Logistikkonzept der Bundeswehr begründen (Gauster 2006, 53).

Das zweite deutsche PRT in Feyzabad, östlich von Kunduz gelegen, besteht aus 250 deutschen und 80 weiteren internationalen Soldaten, 10 Polizeitrainern, Diplomaten und Entwicklungsexperten. Es ist von der Struktur her ähnlich aufgebaut wie das PRT Kunduz, allerdings mit der Besonderheit einer stärker ausgeprägten multinationalen Zusammenarbeit bis auf unterster Ebene bei deutscher Führungsrolle. Das PRT Feyzabad ist an das PRT Kunduz logistisch angeschlossen.

ISAF-PRTs: Der britische Ansatz

Großbritannien war nach den USA die zweite PRT-Nation in Afghanistan. Von Juli 2003 bis März 2006 führten die Briten die PRTs in Mazar-i Sharif und Meymana, die danach an Schweden und Norwegen übergeben wurden. Seit Mai 2006 werden die ISAF-Truppen in Südafghanistan von den Briten geführt (parallel dazu übernahmen die Deutschen die Führung im Norden im Rahmen des RAC-N⁵³) und die Briten führen dort das PRT Lashkar Gah. Die generelle Einschätzung des Einsatzraumes im Norden gestaltet sich ähnlich wie für den deutschen Einsatzraum: nicht paschtunisch dominiert und bisher wenig islamistisch motivierte Gewalt. Allerdings war die Region um Mazar-i Sharif bei Ankunft der Briten Gegenstand von Kämpfen zwischen rivalisierenden Warlords.

Die Briten besitzen in der Region eine reichhaltige Erfahrung aus ihrer Vergangenheit als Kolonialmacht und haben zwischen 1839 und 1919 an drei afghanischen Kriegen teilgenommen. Vor diesem Hintergrund wurden auch die Erwartungen an den PRT-Einsatz von Anfang an realistisch gestaltet. Ziele sind nur langfristig erreichbar und bis dahin scheint eine Konzentration auf Sicherheit und Stabilisierung zielführender als ehrgeizige Ziele im Bereich SSR oder Entwicklung (Gauster 2006, 57).

Das Mandat gestaltet sich als Peace Support Operation nach Maßgabe des NATO OPLAN 10302 (vgl. dazu Beckman/ Atkinson 2005). PRTs sind ein Instrument zur Stärkung der afghanischen Regierung in den Provinzen und zur Förderung von Entwicklung und Wiederaufbau. Die Erfüllung des Auftrages wird durch eine

⁵³RAC-N: Regional Command North. Die PRTs werden von vier Regionalkommandos der ISAF aus geführt.

Verbesserung der allgemeinen Sicherheitslage und durch die Unterstützung der SSR im Rahmen der Festigung institutioneller Strukturen etwa Stärkung des Zoll- und Justizsystems, Aufbau von Armee und Polizei und Durchführung von DDR und Anti-Drogen-Kampf angestrebt. Als zentral für die Auftragserfüllung sind das Ansehen der PRTs in der Bevölkerung und die positive Aufwertung der ANP anzusehen.

Von allen drei vorgestellten Ansätzen kann der britische am schwierigsten als eigenständiger Ansatz angesehen werden. Die britischen PRTs weisen eine multinationale und multiinstitutionelle Struktur auf. Das PRT Mazar ist mit 140 Mann besetzt, das PRT Meymana mit 50 Mann. Die Führung wird durch ein dreigeteiltes Joint Leadership aus Ministry of Defence, Foreign and Commonwealth Office und dem Department for International Development gewährleistet, eine Konstruktion, die an die deutschen PRTs erinnert. Operativ arbeiten zivile und militärische Komponenten getrennt und berichten auch unabhängig voneinander. Was den britischen Ansatz von den beiden anderen Ausprägungen unterscheidet, sind vor allem sein vollständiger Verzicht auf die Durchführung von Wiederaufbaumaßnahmen und der Verzicht auf Quick Impact-Projekte. Die Briten führen keine derartigen Maßnahmen selbst durch, treten dafür aber als Impulsgeber und Initiator auf. Eine weitere britische Besonderheit sind die Langstreckenpatrouillen durch MOTs in der gesamten Region, die in Umfang und Reichweite deutlich über die deutschen Patrouillen hinausgehen. Diese kleinen Teams (i.d.R. zwei bis drei geländegängige Fahrzeuge ohne Bewaffnung) sind über mehrere Tage und ohne massive Schutzkomponente unterwegs und beschaffen Informationen, führen vertrauensbildende Maßnahmen und Informationskampagnen durch. Im Rahmen des ANP-Aufbaus ist ein ziviler Berater für das Polizeitraining im Einsatzraum anwesend.

Der Kommandeur des PRTs Mazar, Jon Brittain, umschreibt das britische Auftreten als „*To do business in a very low key manner*“ (Gauster 2006, 58). Dieses diskrete Auftreten ist auf der anderen Seite mit einer robusten Form von Militärdiplomatie verbunden. Charakteristisch für die britischen PRTs sind Selbstbeschränkung und zurückhaltendes Auftreten. Die militärische Präsenz ist verbunden mit Netzwerk- und Vertrauensbildung. Stellenweise kann auch von geschickter Selbstvermarktung gesprochen werden, um sich das Wohlwollen lokaler Akteure zu sichern. Festzuhalten bleibt, dass der Einsatzraum um Mazar-i Sharif und Meymana nach wie vor zu den stabilsten in Afghanistan zählt.

Kritisch muss das britische Vorgehen im Rahmen der Drogenproblematik gesehen werden, das durch Passivität geprägt ist und keine Erfolge erkennen lässt.

Dieser negative Befund wird noch forciert durch Weizenimporte des WFP (Gauster 2006, 60), die den Getreidepreis in der Provinz verfallen ließen und so den Bauern weitere Anreize zum Anbau legaler Feldfrüchte nahmen. Das Ergebnis war ein Anstieg des Schlafmohnanbaus in der Provinz. Ebenso problematisch gestaltet sich das Verhältnis der Kräfte zu den lokalen Warlords, auf deren Wohlwollen man angewiesen ist und mit denen bisweilen eng kooperiert wird.

Auch wenn die vollständige Abbildung der oben dargestellten konzeptionellen Trias in der Realität strittig ist, so lassen sich erhebliche Unterschiede in den PRT-Strukturen nicht von der Hand weisen. Dies betrifft insbesondere den Problemkomplex zivilmilitärische Zusammenarbeit und die Verteilung der Führungsfunktionen. Werden die amerikanischen Teams von einem militärischen Kommando geführt, so nehmen in den deutschen Teams die einzelnen Missionsbestandteile ihre Aufträge selbstständig wahr. Dies geht soweit, dass der BMZ-Vertreter vor Ort außerhalb des Stützpunktes residiert, um so die Distanz zum militärischen Teambestandteil zu unterstreichen. Für den Untersuchungsgang ist die Akzentuierung der nationalen Besonderheiten wichtig, erlaubt aber dennoch die Anwendung des gleichen Analyserasters für alle Teams. Die Stationierung der PRTs Mitte 2007 verdeutlicht die vorstehende Grafik⁵⁴.

5. Wirkungsmöglichkeiten und erzielte Wirkungen der Regionalen Wiederaufbauteams

5.1 Erwartungshorizont an die Regionalen Wiederaufbauteams

Wie ausgeführt, sollen die PRTs in ihrem Verantwortungsbereich zur Stabilisierung und Verbesserung der Sicherheitslage, zur Ausweitung und Unterstützung afghanischer Staatlichkeit sowie zur Unterstützung des Wiederaufbaus beitragen. Die Ausgestaltung der Mandate, insbesondere für die ISAF, und auch die jeweiligen nationalen Auftragsbesonderheiten wurden erarbeitet. Dabei hat sich ergeben, dass es neben dem allgemeinen Auftrag, der für alle PRTs gleich ist, spezifische nationale Besonderheiten gibt. Ziel des folgenden Abschnittes ist es, die Wirkungsmöglichkeiten der Teams anhand eines Analyserasters zu untersuchen. Das Raster untersucht die Wirkungsmöglichkeiten und Wirkungen der verschiedenen Einsatzrollen der PRTs in den Bereichen Sicherheit, Aufbau von Staatlichkeit und Wiederaufbau. Die

⁵⁴ Quelle: Spiegel Online, Mai 2007.

Einsatzrollen ergeben sich aus dem „Aufbrechen“ der Hauptkategorien Sicherheit, Staatlichkeit und Wiederaufbau in einzelne Instrumente und Aktivitäten.

Ausgehend von ihrem Auftrag und der Mandatierung ergibt sich, welche Einsatzrollen eingenommen werden können und welche nicht. In der Sicherheitsratsresolution 1510, welche die Ausweitung des ISAF-Mandats über die Hauptstadtregion hinaus zum Inhalt hat, wird auch der PRT-spezifische Auftragshorizont umrissen: „[...] *authorizes expansion of the mandate of the International Security Assistance Force to allow it, as resources permit, to support the Afghan Transitional Authority and its successors in the maintenance of security in areas of Afghanistan outside of Kabul and its environs, so that the Afghan Authorities as well as the personnel of the United Nations and other international civilian personnel engaged, in particular, in reconstruction and humanitarian efforts, can operate in a secure environment, and to provide security assistance for the performance of other tasks in support of the Bonn Agreement [...]*“ (VN-Resolution 1510). Die drei Hauptfelder sind somit laut Sicherheitsratsresolution Sicherheitsunterstützung, Ausdehnung und Stützung afghanischer Regierungsautorität sowie eine Unterstützung des allgemeinen Wiederaufbaus. Das 2006 überarbeitete Afghanistan-Konzept der Bundesregierung benennt die Einsatzrollen recht genau. Diese bilden den Ausgangspunkt für das im weiteren Verlauf verwendete Analyseraster (siehe vorangegangene Seite).

Neben den rechtlichen Rahmenbedingungen und der Ausgestaltung des Mandats müssen bei der Bewertung der Wirkungsmöglichkeiten auch die zur Verfügung stehenden Kapazitäten bewertet werden. Dem mandativen Ideal wird die kapazitive Realität gegenübergestellt.

Mit Blick auf den Umfang der eingesetzten Teams wird deutlich, dass die Möglichkeiten von vornherein sehr begrenzt sind. In Afghanistan sind bisher zu keinem Zeitpunkt mehr als 23 PRTs eingesetzt gewesen. Dem stehen 34 Provinzen mit insgesamt 357.030 km² gegenüber, von denen ein Großteil in geographisch schwer zugänglichen Regionen liegt, die über nur wenige urbane Zentren verfügen. Wenige der PRTs erreichen Besatzungsstärken wie deutschen Stützpunkte, die mit ca. 500 Mann besetzt sind.

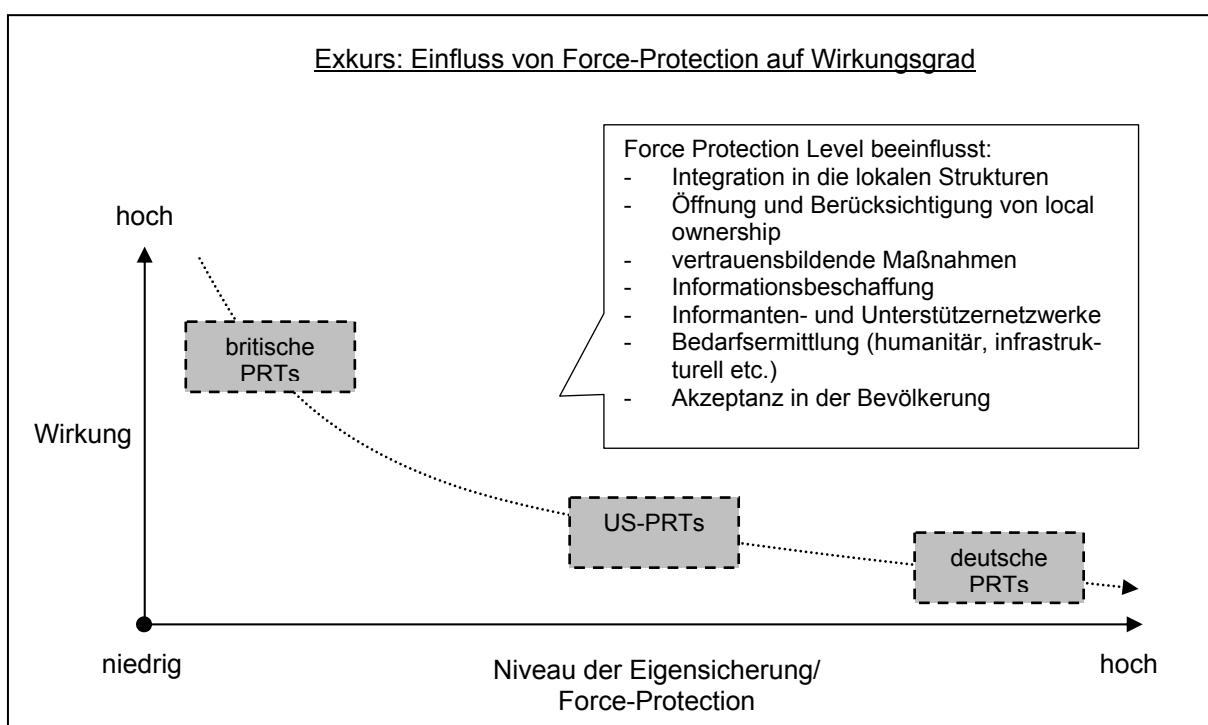
5.2 Möglichkeiten der Wirkungsanalyse

Grundsätzlich stellt sich die Datenlage für eine Auftragsevaluation der PRTs schwierig dar. Dies ist kein afghanistan-spezifisches Phänomen. Oftmals steht den aufgewendeten Ressourcen in internationalen Engagements zuerst kein aussage-

kräftiges und umfassendes Evaluationsinstrumentarium zur Seite. Die Suche nach den geeigneten Strategien und Instrumenten geht einher mit der Entwicklung eines Evaluationsinstrumentariums. Dabei bereitet es bereits Schwierigkeiten, scheinbar einfache Daten zu erheben, etwa Zahlen zu Opfern gewalttätiger Auseinandersetzungen. Die internationalen Kräfte erheben diese Zahlen in Afghanistan, veröffentlichen sie aber nicht in jedem Fall. Noch schwieriger ist dies bei den afghanischen Opfern, die oftmals gar nicht erst erfasst werden oder erst in jüngster Zeit.

In Afghanistan kommt hinzu, dass fünf Jahre nach Beginn der Mission noch nicht für alle Bereiche Aussagen über nachhaltig erzielte Fortschritte getroffen werden können, viele Aufgaben sind angegangen, aber noch nicht abgeschlossen.

Eine weitere – jedoch lösbare – Schwierigkeit bilden die im vorangegangenen Kapitel herausgearbeiteten nationalen Konzeptbesonderheiten. Diese beeinflussen in unterschiedlicher Weise die Wirkungsmöglichkeiten, können allerdings im Rahmen der Analyse mit berücksichtigt werden. Unter Konzeptbesonderheiten fallen unterschiedliche Mandatsausgestaltungen, Auftragsgewichtungen und abweichende Auffassungen über die eingesetzten Strategien und Instrumente. Dies soll kurz am Beispiel der unterschiedlichen Handhabung der Force-Protection verdeutlicht werden. Unter Force Protection werden alle Maßnahmen verstanden, die der Absicherung der Mission, des Personals und Materials vor Ort dienen. Auf einer Skala mit den Endpolen „hohes Niveau der Eigensicherung“ und „niedriges Niveau der Eigensicherung“ können die PRTs eingeordnet werden.



Das gezeigte Schaubild zeigt die Wirkung jeweils schematisch als eine positive oder negative Beeinflussung, typisiert stark und korreliert das Niveau der militärischen Eigenabsicherung mit den Wirkungsmöglichkeiten in ausgewählten kommunikationsintensiven Bereichen. Ähnliche Wirkungszusammenhänge lassen sich für andere Bereiche erstellen.⁵⁵

Ungeachtet dieser Unterschiede in der Ausgestaltung der einzelnen PRTs können sie aber dennoch zusammen analysiert werden, da sie den gleichen Auftrag gemeinsam haben, der sich auf die oben genannten drei Kernbereiche des internationalen Engagements in Afghanistan erstreckt. Weiterhin kann eine abnehmende Führungs- und Einsatzkulturheterogenität erwartet werden, da zum einen die Führung aller PRTs ab Mitte 2006 an ISAF übergegangen ist⁵⁶, zum anderen da sich mit wachsender Erfahrung Best-Practice-Verfahren etablieren werden. Dazu General Egon Ramms, Befehlshaber des Allied Joint Forces Command Brunssum: [...] *dass sich die US-Truppen, ob Wiederaufbauteams oder Einsatzbrigaden, in ihrem Verhalten gegenüber der Bevölkerung, bei der Planung von Projekten und bei der Zusammenarbeit mit den lokalen Dorf- und Stammesältesten deutlich in die von uns Europäern favorisierte Richtung eines zivil-militärischen Ansatzes bewegen*“ (Loyal 2007, 36).

Des Weiteren kann erwartet werden, dass nicht alle Teilziele des Auftrags von den PRTs gleichermaßen gut abgedeckt werden können. Es scheint plausibel, dass der Ansatz in bestimmten Bereichen über komparative Vorteile verfügt, die ihn gegenüber anderen Instrumenten oder Strategien bevorzugenswert erscheinen lassen. Insbesondere in den Bereichen Sicherheit und Staatlichkeit kann von diesem Zusammenhang ausgegangen werden. Militärische Kräfte können nötigenfalls auf Zwangsmittel zurückgreifen und auch in konfliktintensiven Gebieten eingesetzt werden. Sie werden staatlich gesteuert und können auf besondere Expertise und Ressourcen zugreifen um den Aufbau von Staatlichkeit zu unterstützen.

Für den Bereich Wiederaufbau wird dagegen angenommen, dass andere Akteure und Instrumente besser geeignet sind und dass je nach Sicherheitslage und Akteurspräsenz vor Ort die Friktionen und Reibungsverluste mit dieser Elemente mit den PRTs zunehmen werden. Vermutet wird, dass mit abnehmender Konfliktintensität, also zunehmender Stabilität im Einsatzraum, die Friktionen mit zivilen Akteuren wachsen werden. Eine Forderung, die von NGOs immer wieder erhoben wird, lautet,

⁵⁵Vergleiche dazu auch das im Anhang abgebildete Raster von Gostelow/ McHugh.

⁵⁶Einschließlich der US-PRTs. Die ISAF-Kommandohoheit betrifft allerdings nur die militärischen Missionsbestandteile, zivile Elemente bleiben davon je nach Führungsstruktur unberührt.

dass sich je nach Umfang der vor Ort vorhandenen zivilen (afghanisch wie international) Kräfte die militärischen Kräfte aus bestimmten Aktivitäten zurückziehen sollen.

5.3 Wirkungen der PRTs im Bereich Sicherheit

Einsatzrollen und Aufgaben im Bereich Sicherheit

Das Analyseraster untersucht im Bereich Sicherheit die erzielten Wirkungen folgender Einsatzrollen: Sicherheitsunterstützung, Sanktionierungsfunktion (direkt/indirekt) und die Mediationsfunktion.

Unter Sicherheitsunterstützung werden Aktivitäten der PRTs verstanden, die nicht speziell akteursadressiert sind und von denen sich eine Verbesserung der Sicherheitslage versprochen wird. Dies sind Präsenzpatrouillen⁵⁷, Langstreckenpatrouillen in die Einsatzregion hinein, vertrauensbildende Maßnahmen in der Bevölkerung oder die Zusammenarbeit mit Kräften der CFC-A im Rahmen von Terrorismusbekämpfung. Bei diesen Maßnahmen stehen zum einen das Zeigen von Präsenz und der Aufbau von Vertrauen im Vordergrund, auf der anderen Seite werden Informationen gewonnen, die in verschiedenen Bereichen wertvoll sind, beispielsweise der Bedarfsplanung für humanitäre oder infrastrukturelle Projekte oder nachrichtendienstlicher Art. Ein direkt diesen Instrumenten zuzuordnender Outcome ist schwer festzustellen. Es ist davon auszugehen, dass bei nicht vorhandener oder nur schwacher Präsenz von Sicherheitskräften, Bedingungen für einen Raum der Aktionsfreiheit und Kontrollhegemonie für Gewaltakteure (Milizen, Guerillas) geschaffen werden. Ziel sollte es also sein, eine möglichst intensive Präsenz im Verantwortungsreich zu zeigen.

Die Sanktionierungsfunktion beschreibt das Instrumentarium, dass PRTs einsetzen können, um andere Akteure zur Kooperation zu bewegen. Die Wirkung kann in direkter Weise herbeigeführt werden, in Form von militärischen Zwangsmitteln und bestimmten Anreizen (finanzielle Anreize, Prestigegewinn) oder indirekt beziehungsweise abschreckend in Form abrufbarer Mittel (Luftschläge, schnelle Reaktionskräfte). Bei beiden Wegen müssen vor der Anwendung Kosten und Nutzen abgewogen werden, hinsichtlich nicht intendierter Konsequenzen. Der direkte Sanktionierungsspielraum der Teams ist sehr begrenzt und teilt sich in negative und positive Anreize auf. Der Zwangsmiteinsatz (negativer Anreiz) ist bei Teams mit einer maximalen Stärke von bis zu 500 Mann, von denen nur ein Teil Kampfaufgaben wahr-

⁵⁷ Auch zusammen mit afghanischen Sicherheitskräften, dann wird auch eine Wirkung im Bereich Staatlichkeit erzielt.

nehmen kann und einem gleichzeitig großen Verantwortungsbereich nur eingeschränkt möglich. Darüber hinaus widerspräche ein pro-aktives Auftreten den Mandaten und den Vereinbarungen mit der afghanischen Regierung.⁵⁸ Insbesondere für die deutschen Teams liegt ein solches Vorgehen nicht im Rahmen des Möglichen. Mit Blick auf die PRTs hat sich bei diesen Instrumenten in Afghanistan eine Aufgabenteilung zwischen OEF und PRTs etabliert. Berücksichtigt werden muss an dieser Stelle ebenfalls, dass die Ablehnung gegenüber PRTs durch Bevölkerung und zivile Akteure sich auch an diesem Punkt entzündet. Mit einer stärkeren Gewichtung der militärischen Komponente – und darum handelt es sich beim Zwangsmiteinsatz – geht eine Verschiebung des zivil-militärischen Charakters der PRTs einher. Mit Zuspitzung der militärischen Auseinandersetzung scheinen auch die PRTs immer mehr in dieses Feld hineingezogen zu werden, selbst wenn sie sich nicht aktiv beteiligen. Dies wirft ein Schlaglicht auf die grundsätzlichen Einsatzmöglichkeiten von PRTs, die in deutlich feindseligen Umgebungen und bei aktiven Kampfhandlungen eventuell überfordert oder ungeeignet sind.

Anders stellt sich die Situation bei positiven Sanktionierungsmöglichkeiten dar. Hier haben die Führer der Teams – je nach nationaler Schwerpunktsetzung – ein freies Budget zur Verfügung, dass sie für besondere Maßnahmen flexibel einsetzen können. Beispielhaft dafür stehen die CERPs⁵⁹ (Commanders Emergency Response Programm) der amerikanischen Teams, die eine Vorstufe zu den Quick Impact Projekten bilden und dazu dienen, die Akzeptanz der Bevölkerung zu gewinnen. Werden diese Mittel allerdings dazu verwendet, Kooperation von Akteuren „zu erkaufen“, können die negativen Wirkungen an anderer Stelle, etwa bei der Stärkung staatlicher Strukturen, negativ sein. Diese Überlegung, die auch bei Quick Impact Projekten eine Rolle spielt, wird in der Entwicklungszusammenarbeit unter anderem unter dem Schlagwort Do-No-Harm-Prinzip⁶⁰ diskutiert. Es wird jedoch deutlich, dass die Wirkungsmöglichkeiten durch positive Anreize größer sind. Beachtet werden müssen bei diesem Instrument allerdings auch mögliche Interferenzen mit anderen (zivilen) Akteuren.

In indirekter Form stehen hinter den PRTs die militärisch schlagkräftigen Verbände der CFC-A und ISAF und können im Bedarfsfall, in der Regel als Luftunterstützung, angefordert werden: „*Mohammad Hanif, ein ehemaliger Kommandeur der*

⁵⁸Siehe dazu Kapitel 4.1 „Mandatierung, rechtliche Grundlagen und Auftrag des internationalen Engagements in Afghanistan“

⁵⁹Zu CERPs: Siehe: Martins, Mark (2004): No Small Change of Soldiering: The Commander's Emergency Response Program in Iraq and Afghanistan. In: Army Lawyer (Feb. 2004).

⁶⁰Siehe dazu zusammenfassend: [„GTZ: Handlungsprinzipien in der Entwicklungszusammenarbeit“](#).

Taliban [...]: „Die Abschreckung funktioniert. Die Taliban haben Angst, dass die B-52-Bomber zurückkommen.“ (Böge 2007, 1). Mit diesem Vorgehen haben die britischen Kräfte in Mazar-i Sharif gearbeitet und damit gewisse Erfolge bei der Beruhigung von Kämpfen zwischen rivalisierenden Warlords erzielen können. Die Wirkung durch Abschreckung ist jedoch begrenzt und es muss jeweils im Einzelfall eine Kosten-Nutzen-Abwägung getroffen werden. Die Teams laufen Gefahr, feindselige Motivationen bei unentschlossenen Akteuren zu verfestigen und Loyalitäten bei freundlich gesinnten Akteuren zu untergraben, während andere Akteure durch solche Maßnahmen überhaupt nicht zu beeinflussen sind. Dessen ungeachtet sind diese Kapazitäten wichtig, um die Sicherheit der PRTs zu gewährleisten und den Bewegungsspielraum von Störern (Spoilern) einzugrenzen.

In der Mediationsrolle versuchen die Teams zwischen rivalisierenden Akteuren zu vermitteln, wobei es sich in der Regel um Konflikte zwischen nichtstaatlichen afghanischen Akteuren handelt. Hier können die Teams Stärken in der Kenntnis lokaler Strukturen ausspielen und im Erfolgsfall Akzeptanz erwerben, wenn eine konstruktive Konfliktbeilegung gelingt. Gleichzeitig kann der Ansatz in diesem Bereich sein innovatives und ziviles Profil schärfen. Mediation mit dem Ziel schneller Erfolge läuft Gefahr, durch positive Anreize die Kooperation von Akteuren erkaufen zu wollen, womit die weiter oben angesprochenen Zielkonflikte auch bei diesem Instrument berücksichtigt werden müssen. Darüber hinaus ist eine mit der afghanischen Regierung abgestimmte Akteurseinschätzung notwendig, da PRTs die Akteursgleichgewichte in den Provinzen beeinflussen können.

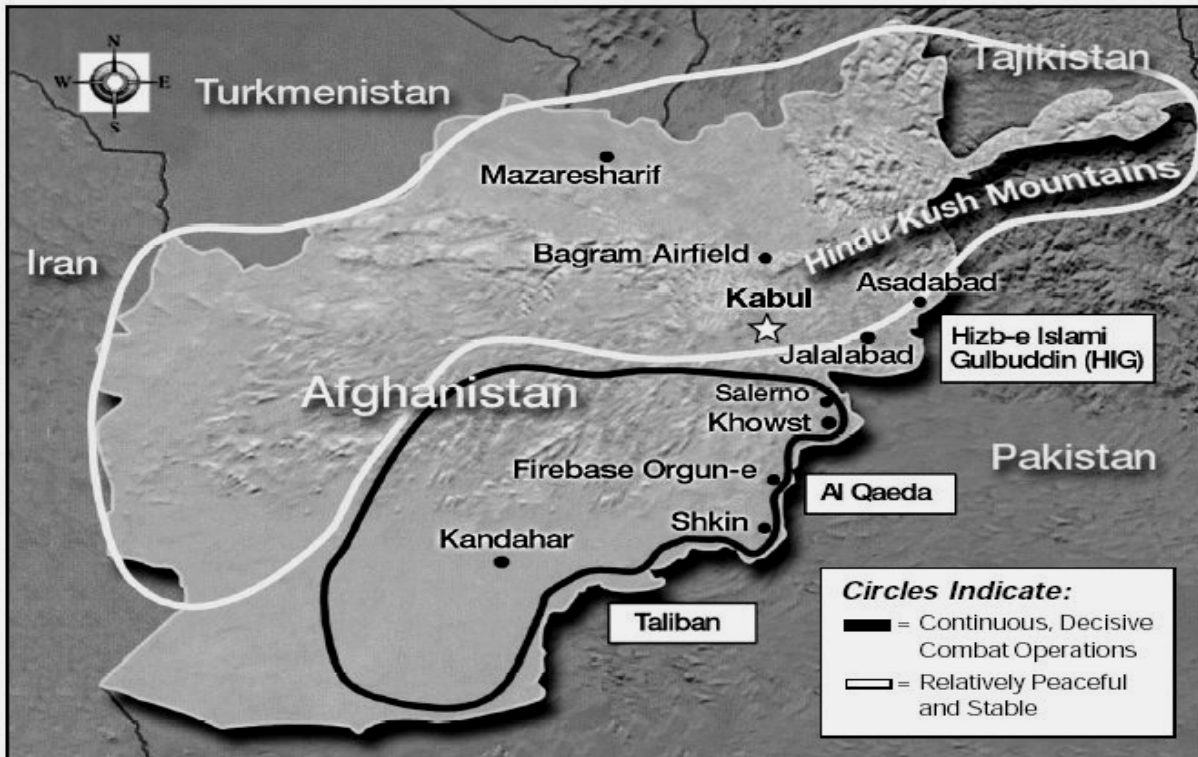
Ein Vergleich der Einsatzrollen mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen zeigt, dass die Wirkungsschwerpunkte bei den indirekten Instrumenten liegen, also der „weichen“ Beeinflussung von Sicherheit und Stabilität, und dass den direkt wirkenden Instrumenten eine geringere Bedeutung zukommt. Dies unterscheidet den Ansatz von anderen Strategien bei Peacebuilding-Missionen, die mitunter neben einer deutlich robusteren Mandatierung auch auf eine ausreichend starke Militär- oder Polizeikomponente setzen können. Dieser Befund entspricht dem zivil-militärischen Profil des Ansatzes ebenso wie dem Light-Footprint-Charakter des gesamten Afghanistan-Engagements. Deutlich wird allerdings auch, wie begrenzt die direkten Wirkungsmöglichkeiten der PRTs sind. Eine allgemeine Verschlechterung der Sicherheitslage, wie sie in den nördlichen, südlichen und östlichen Regionen des Landes seit 2006 zu beobachten ist, kann also selbst bei positiver Einschätzung ihrer Möglichkeiten nicht den PRTs allein angelastet werden. Ein Kippen der Lage kann

durch die begrenzten Kräfte weder aufgehalten noch gewendet werden. PRTs können im Bereich Sicherheit weder die alleinige Verantwortung übernehmen, noch sind sie in der Lage staatliche Strukturen und Akteure auf Dauer zu ersetzen. Sie sind allerdings in der Lage, Zeit zu gewinnen bis zur Etablierung staatlicher lokaler Strukturen und positive Impulse zu setzen (Jakobsen 2005, 29). Die indirekten Wirkungsmöglichkeiten – des „*doing business in a very low key manner*“ sollten nicht unterschätzt werden, um insbesondere um die Zustimmung der Bevölkerung für den Wiederaufbau- und Stabilisierungsprozess zu werben.

Folgende Indikatoren können zur Bewertung der erzielten Wirkungen herangezogen werden: Entwicklung der Sicherheitslage im Verantwortungsbereich der PRTs, gemessen an der Zahl der Anschläge auf afghanische und internationale Kräfte, an der Zahl gewalttätiger Zusammenstöße mit und zwischen illegitimen Gewaltakteuren (Milizen, Warlords etc.), Entwicklung der Rules of Engagement bei den Einsatzkräften (Force Protection), Ausmaß der Verminung, Anzahl in Umlauf befindlicher Kleinwaffen und die Zustimmung der lokalen Bevölkerung zur internationalen Präsenz (Umfragen, Medien). Die zuletzt genannten Indikatoren ermöglichen indirekte Rückschlüsse auf die Sicherheitslage. So kann bei einer Verschärfung der Force Protection-Richtlinien von einer Reaktion auf eine verschärfte Sicherheitslage ausgegangen werden, ohne diese selber direkt messen zu müssen.

Im Folgenden wird anhand ausgewählter Indikatoren die Entwicklung der Sicherheitslage in den verschiedenen Regionen Afghanistans untersucht und in Bezug zu den Aktivitäten der PRTs gesetzt.

Sicherheitslage in Afghanistan in 2003 (Quelle: GlobalSecurity.org)



Befunde: Eskalierende Aufstandsbewegung im paschtunischen Gürtel, zunehmende Destabilisierung im Norden

Analog zu der Einteilung in Regionalkommandos wird die Sicherheitslage getrennt für die Regionen Nord, Süd, West und Ost untersucht. Die Sicherheitslage hat sich in den verschiedenen Provinzen Afghanistans unterschiedlich entwickelt, ist aber nach wie vor zweigeteilt, wie auf der Karte (Stand 2003) dargestellt.

Kabul als Hauptstadtregion unberücksichtigt, da hier keine Teams eingesetzt sind. Nach wie vor sind der Norden und Westen des Landes vergleichsweise sicher, der Süden und Osten dagegen unsicher. In diesen Regionen konzentrieren sich die Aktivitäten auf den so genannten paschtunischen Gürtel. In dieser Region haben die Regierungskräfte und internationalen Truppen mit einem umfassenden Kontrollverlust zu kämpfen (Senlis 2006a, 5). Anti-Regierungselemente gewinnen an Kontrolle und entwickeln differenziertere Taktiken. Ein Wandel der Muster politischer Gewalt deutet in Teilen auf eine „Irakisierung“ hin, insbesondere die Zunahme an Selbstmordattentaten und medial genutzten Entführungen. Der Charakter dieser Ausei-

nersetzungen hat sich von „*traditional military opposition to people warfare*“ verschoben (Senlis2006a, 5). Innerhalb eines Jahres versechsfachte sich die Zahl der Selbstmordattentate in 2006, Feuerüberfälle auf NATO-Truppen verdreifachten sich, Angriffe auf afghanische Einheiten vervierfachten sich. Mehr als 4000 Menschen kamen bei Kämpfen und Anschlägen ums Leben, darunter 1000 Zivilisten und 190 ausländische Soldaten (Zahlen für 2006 nach Buck 2007). Seit 2006 sind aber auch in den bisher stabilen Provinzen vermehrt terroristische Aktivitäten zu beobachten, die sich in einer zunehmenden Anzahl von Angriffen auf internationale Kräfte (militärisch wie zivil) und auf die Zivilbevölkerung äußern. Die Qualität dieser Angriffe hat bisher allerdings nicht das Niveau der Aufstandsbewegung im Süden erreicht, da zum einen die relativ homogene ethnische Basis sowie der Zugang zu den pakistanischen Rückzugsräumen nicht vorhanden sind, die dort die Gewalt begünstigen. Von einem alleinigen Verdienst der internationalen Kräfte in den nördlichen und westlichen Provinzen zu sprechen, erscheint daher verfehlt. Zusammenfassend kann von einer allgemeinen Verschlechterung der Sicherheitslage in allen Regionen in unterschiedlichem Ausmaß gesprochen werden.

Die Ost-Region ist die mit Abstand gefährlichste und instabilste in ganz Afghanistan. Es kommt hier immer wieder zu Anschlägen, Entführungen von Afghanen und Ausländern und größeren Gefechten. Die sehr aktive und wieder erstarkende Aufstandsbewegung wird durch den Zugang zu Rückzugsräumen hinter der pakistanischen Grenze beziehungsweise durch die Unterstützung aus der paschtunischen Ethnie gefördert. Ihre Bekämpfung ist der Hauptgrund für die ausgeweitete Präsenz von OEF in diesen Provinzen.

Sofern die Verantwortungsbereiche innerhalb des paschtunischen Gürtels liegen, gilt die Einschätzung für die östlichen Provinzen hier ebenfalls, insbesondere trifft dies für Lashkar Gar und Musa Qala in der Provinz Helmand sowie den Stützpunkt in Kandahar zu. In den südlichen Provinzen des Landes, also den Standorten der seit dem Sommer 2006 ISAF-geführten Teams, ist es innerhalb eines Jahres bis 2005 zu einer Zunahme der Selbstmordanschläge um 20 Prozent gekommen (Gauster 2006, 80). Gleichzeitig sind dies Regionen in denen die CFC-A und afghanische Sicherheitskräfte intensiv Aufstandsbekämpfung durchführen, um die wieder erstarkenden Taliban zurückzudrängen. Dies gelingt nicht, wie die anhaltenden und sich intensivierenden Kämpfe zeigen. PRTs haben in diesen herausforderungsvollen Einsatzgebieten bisher keine Möglichkeit gehabt, die Sicherheitslage positiv zu beeinflussen.

In beiden Regionen, Nord wie West, hat sich die Sicherheitslage nicht in gleichem Maße verschlechtert wie in den südlichen und östlichen Landesteilen. Von einer stabilen Sicherheitslage kann dennoch nicht gesprochen werden. Die Bundeswehr hat in ihren Lageberichten für den Raum Kunduz die Bewertung von „instabil, aber ruhig“ auf „instabil und unruhig“ zurückgestuft (Gauster 2006, 84). Die internationalen Kräfte sehen sich wachsenden, allerdings anderen, Bedrohungen bei der Sicherheitslage gegenüber als die PRTs in den südlichen und östlichen Landesteilen. Einen Hinweis auf die erodierende Sicherheitslage auch in den nördlichen Provinzen, bildet der Einsatz von KSK-Käften in der Region seit 2006, die vorher vor allem im Süden operierten. Vorher waren diese Kräfte innerhalb von OEF im Einsatz. Nicht allein auf die nördlichen Regionen beschränkt ist die Zunahme an Entführungsfällen. Dabei handelt es sich sowohl um politisch als auch kriminell motivierte Verschleppungen von – zumeist – Ausländern sowie Vertretern des afghanischen Staates. Es scheint sich in Afghanistan eine Entwicklung ähnlich wie im Irak zu vollziehen, mit dem Unterschied, dass die einheimische Bevölkerung bisher nicht in vergleichbarem Ausmaß betroffen ist.

Die erstarkende Aufstandsbewegung konzentriert sich vor allem auf den paschtunischen Gürtel im Osten und Süden und konnte sich bisher nicht nach Norden und Westen ausdehnen. Dafür finden in zunehmenden Maße Einzelaktionen statt, die in bisweilen öffentlichkeitswirksamer Weise die Sicherheit erschüttern (Buchsteiner 2007, 1). Da terroristische Gruppierungen im Norden nicht über gleichermaßen schlagkräftige Strukturen verfügen, haben sie sich auf das Einschleusen von Selbstmordattentätern verlegt. Zuletzt traf dies deutsche Kräfte als am 19. Mai 2007 ein Selbstmordattentäter drei Bundeswehrsoldaten und mindestens sechs afghanische Zivilisten auf dem Marktplatz in Kunduz tötete.⁶¹ Insgesamt sind damit seit Einsatzbeginn offiziell 21 Soldaten der Bundeswehr im Einsatz getötet worden.⁶² Verglichen mit anderen Landesteilen gibt es im Norden relativ wenig Angriffe auf Internationale, jedoch mit zunehmender Tendenz. Diesem negativen Trend haben die PRTs bisher wenig entgegen zu setzen und können auch nicht für den Schutz der Bevölkerung oder auch nur der Ausländer garantieren.

Bis Mitte 2007 hat es im Nordosten, dem deutschen Verantwortungsbereich, seit dem Sturz der Taliban keine größeren Kampfhandlungen gegeben. In der nördlichen Region um Mazar-i Sharif kam es 2003 zu Gefechten zwischen den rivalisie-

⁶¹ „Selbstmordattentat in Kunduz“, Redaktion Einsatz Bundeswehr vom 24. Mai 2007.

⁶² [Quelle: iCasualties.org, Webseite mit Zusammenstellungen offizieller Mitteilungen der Partnernationen.](http://www.casualties.org)

renden Warlords, die durch Eingreifen des lokalen Teams und der UNAMA beigelegt werden konnten. Eine positive Rolle haben in diesem Zusammenhang die Fortschritte bei der SSR gebracht. Die lokalen Kriegsherren wie Dostum und Ata haben eine große Zahl schwerer Waffen abgegeben und sich auf die Nutzung politischer Mittel verlegt (FCO 2005). Dies kommt bei weitem nicht einer vollständigen Demobilisierung nahe, ist aber ein Zeichen dafür, dass die Befriedung und Einbindung dieser Akteure in den Wiederaufbauprozess gelingen kann.

Festzustellen ist die Entwicklung, dass nicht-lokale Ereignisse die Sicherheit auch in diesen vergleichsweise stabilen Gebieten negativ beeinflussen können, so zuletzt bei dem Vorfall „Koranschändung“, der zu gewalttätigen Protesten auch in Kunduz führte (Buchsteiner 2007, 1)⁶³.

Nach wie vor besitzen die internationalen Kräfte in den nördlichen und westlichen Provinzen eine vergleichsweise starke Akzeptanz bei der Bevölkerung. Für diese Einschätzung sprechen etwa die Proteste der Bevölkerung nach dem Selbstmordattentat vom Mai 2007, in denen sie den Wunsch nach einer fortgesetzten Präsenz der Bundeswehr äußerte. Unklar ist, inwiefern bei solchen Solidaritätsbekundungen lokale Machthaber ihre Interessen ausspielen. Dennoch steht dies im Gegensatz zu anderen Landesteilen, in denen die Bevölkerung aktiv gegen internationale Kräfte demonstriert und ihren Unwillen über militärische Operationen kundtut. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass ein Großteil der militärischen Operationen im Osten Afghanistans durchgeführt wird und dort auch Opfer verursacht. Aus der Außenperspektive und auch im Resultat ist es daher nicht möglich, die Befunde hinsichtlich Sicherheitslage und Akzeptanz allein den PRTs zuzuschreiben. Festzuhalten bleibt, dass es Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Akzeptanz der internationalen Truppenpräsenz in der afghanischen Bevölkerung regional unterschiedlich ausgeprägt ist. Zu vermuten ist, dass die internationalen Truppen in Regionen mit schwieriger Sicherheitslage auf weniger Akzeptanz stoßen, als in stabileren und sicheren Regionen. Es ist ebenfalls denkbar, dass die Zustimmungsraten mit den jeweils erzielten Fortschritten in der Wohlfahrtsentwicklung und beim Staatsaufbau korrelieren (Khaleej Times 2007). Dieser Zusammenhang kann durch die PRTs nur sehr eingeschränkt beeinflusst werden, da sie bestenfalls Impulsgeber für positive Entwicklungen sein können. Die entscheidende Initiative liegt bei der afghanischen Regierung.

⁶³Nach einem Bericht im US-Magazin Newsweek vom 9.5.2005 über angebliche Koran-Schändungen im Gefangenenlager Guantanamo kam es in einer Reihe von muslimischen Ländern zu massiven, teils gewalttätigen Protesten. Betroffen davon war auch Afghanistan. Hier sahen sich teilweise PRTs Demonstrationen gegenüber.

Das deutsche Engagement in Nordafghanistan wird von der Bevölkerung positiv aufgenommen, die deutschen Kräfte verfügen bei der Mehrheit der lokalen Akteure über Vertrauen und gutes Ansehen. Diese auf den ersten Blick positive Einschätzung muss allerdings insofern relativiert werden, da das „Good Guy-Image“ teilweise auch auf das eher zurückhaltende Agieren zurückzuführen ist, beispielsweise in der oben erwähnten Drogenfrage oder der Teilnahme an Kampfhandlungen. Kritisch wird bisweilen die Gewichtung der Schutzkomponente bewertet, die einen engen und offenen Kontakt zur Zivilbevölkerung (etwa im Rahmen von Patrouillen) eher erschwert als erleichtert. Gleiches trifft auf häufigen Besuch von Politikern aus Deutschland oder die bürokratische Regulierung zu. Sind dies Kritikpunkte, die zwar leicht anzugehen sind, aber nicht im direkten Einflussbereich der PRTs liegen, gestaltet sich die Lage bei der Präsenz- und Sicherheitsdienstleistung anders. Das PRT hat keine Polizeirolle und nimmt daher bei Gewalttaten innerhalb der afghanischen Bevölkerung eine passive Position ein.

Ein weiterer Zielkonflikt im Bereich Sicherheit betrifft das Verhältnis der Teams zu lokalen Eliten. Das aufgrund der Abwesenheit staatlicher Akteure und Strukturen vorhandene Vakuum wird von nichtstaatlichen Akteuren ausgefüllt. In Afghanistan sind dies in der Regel gewaltorganisierte (Warlords) oder traditionelle Strukturen (Stammesfürsten). PRTs müssen diese oft intransparenten Machtstrukturen (Abhängigkeiten, Regelungskompetenzen) nicht nur verstehen, sondern mit ihnen arbeiten und versuchen trotzdem Impulse zur Unterstützung der Zentral- und Provinzregierungen zu setzen. Bei ungünstigen Verhältnissen, passivem Agieren oder zurückhaltendem Einsatz von Zwangsmitteln können sich die Teams in einer Situation wieder finden, die Pohly als „Geiseln der Warlords“ umschreibt (Gauster 2006, 78). Arrangements mit lokalen Machthabern können eine positive Wirkung auf die Stabilität und Sicherheit im Einsatzraum haben, sie können aber gleichzeitig negative Auswirkungen auf die Chancen nachhaltiger Stabilisierung von Staatlichkeit haben. Sie befinden sich an dieser Stelle in einem nur schwer auflösbaren Zielkonflikt. Die Bundeswehr geht in dieser Frage diplomatisch vor und weicht der direkten Konfrontation mit lokalen Machthabern aus. Diese Politik schließt auch weitgehende Passivität gegenüber lokalen Kriegsherren und Drogenstrukturen ein, eine Strategie, die ihr bisweilen Kritik eingetragen hat, allerdings die Souveränität der afghanischen Regierung betont. So sind im Einsatzraum der Bundeswehr in der Region um Kunduz nach wie vor Kriegsherren wie Gulbuddin Hekmatyar und Dschaluddin Haqqani mit starken Anhängerschaften präsent und bilden eine Herausforderung für die afghani-

sche Staatlichkeit und auch die PRTs. Gezeigt hat sich allerdings auch, dass die PRTs eine positive Wirkung erzielen können, wenn sie neu eingesetzte lokale Regierungsvertreter demonstrativ unterstützen.

Ein erhebliches Gefährdungspotenzial geht von der hohen Anzahl in Umlauf befindlicher Kleinwaffen aus. Dies äußert sich beispielsweise in den immer wieder sporadisch errichteten Straßensperren, an denen Wegzoll erhoben wird. Im Falle einer sich destabilisierenden Lage zusammen mit einer wachsenden Ablehnung der internationalen Kräfte durch die Bevölkerung würden diese Waffen ein Reservoir für eine Aufstandsbewegung bilden. Das Problemfeld der Kleinwaffen wird allerdings im Zuge der DDR-Prozesse adressiert und fällt nicht in den Aufgabenbereich Sicherheit.

Die sich ausweitende Drogenökonomie stellt nach der Aufstandsbewegung nach UNDOC die nächst größere Gefahr für die Sicherheit Afghanistans dar (UNDOC 2006). Die Anbauflächen verteilen sich nicht gleichmäßig auf alle Provinzen Afghanistans, sondern konzentrieren sich in bestimmten Regionen, mit zunehmender Tendenz. Parallel zu einer immer noch prekären wirtschaftlichen und sozialen Lage wird der Anbau von Drogen von immer größeren Teilen der Bevölkerung als eine Möglichkeit zum Lebensunterhalt gesehen. Hinzu kommt, dass die Drogenökonomie bisher weitgehend ohne Gewalt auskommt und offenbar häufig auf Freiwilligkeit basiert. Ein Unrechtsbewusstsein in der Bevölkerung ist hier ebenso wenig vorhanden wie in Bezug auf die Kleinwaffenproblematik. Eine positive Beeinflussung durch die PRTs ist in diesem Bereich nur sehr eingeschränkt bis gar nicht erfolgt. Beispielhaft mag dafür die Entwicklung der Anbauflächen im britischen Verantwortungsbereich sein, wo es zu einer deutlichen Ausweitung gekommen ist. Das Vereinigte Königreich hat als Lead Nation die Steuerung der Drogenbekämpfung übernommen. Bisher sind keine Ansätze erkennbar, die Teams in eine mittel- bis langfristige Strategie zur Drogenbekämpfung zu integrieren. Die Bemühungen der afghanischen Regierung haben sich bisher nicht als erfolgreich erwiesen und sind in Teilen auch für wachsende Ablehnung und Feindseligkeit in der Bevölkerung verantwortlich. Dies betrifft insbesondere die Anwendung von *eradication*, also der Vernichtung von Ernten durch Besprühung oder Abbrennen. Dieser Befund gilt für übergreifend für alle beteiligten Partnernationen.

Der ehemals britische, jetzt skandinavische, Zuständigkeitsbereich umfasst in der Region Nord die Provinzen Balkh (Mazar), Faryab (Meymana), Jowzjan (Sherbergan) und Sar-i Pul (Aybak), wobei die letzten beiden nur Außenstellen sind und

lediglich aus Safehouses⁶⁴ bestehen. Seit 2006 sind die Briten im Süden mit dem PRT Lashkar Gah präsent. Die Region um Mazar-i Sharif war zu Beginn des Einsatzes durch eine schwierige Konstellation der lokalen Machtstrukturen gekennzeichnet, die Briten sahen sich zwei miteinander rivalisierenden Warlords gegenüber, die sich offen bekämpften. Die britischen Teams unterscheiden sich in ihrem Auftreten von den Deutschen und Amerikanern vor allem durch ihre flexiblere Handhabung der Force Protection und sind generell stärker in ihrem Verantwortungsbereich präsent. Die britischen Methoden sind gekennzeichnet durch frühere Erfahrungen als Kolonialmacht in der Region und zeichnen sich aus durch besondere Sachkenntnis lokaler Strukturen, offenes aber entschlossenes Auftreten, ebenso wie durch diplomatisches Geschick und die Bereitschaft in kritischen Situationen zu deutlichen Abschreckungsmassnahmen (Luftangriffe) zu greifen. Anders als deutsche PRTs führen britische Kräfte Langzeitpatrouillen (MOT) durch und erhöhen so die Präsenz auch in entlegenen Teilen des Verantwortungsbereichs. Entspanntes, auf Stabilität bedachtes Auftreten und diplomatisches Vorgehen hat allerdings auch bei den Briten zu einer Abhängigkeitsproblematik mit lokalen Machthabern geführt. Das Eingreifen des britischen PRTs Mazar als Mediator (zusammen mit UNAMA) im Konflikt zwischen den rivalisierenden Warlords Dostum und Ata im Oktober 2003 konnte zu einer Beendigung der Kampfhandlungen direkt beitragen. Ein Wiederaufflammen der Kämpfe im April 2004 konnte nicht verhindert werden. Nachweislich haben jedoch die Kampfhandlungen im britischen Verantwortungsbereich bis 2006 abgenommen (Gauster 2006, 99).

Es zeigt sich jedoch auch, dass PRTs auch in den vergleichsweise ruhigen Einsatzregionen bei Gewaltausbrüchen überfordert sind. Dass die derzeitigen Strukturen der Unterstützung und Vernetzung unzureichend sind, zeigt ein Zwischenfall im Zuge der Mohammed-Karikaturen im Februar 2006 als es zu Angriffen von Demonstranten auf PRT-Personal in Meymana kam und der Entsatz von lange auf sich warten ließ (Gauster 2006, 107 dort nach NZZ, 8.2.2006, 2).

Zwischenfazit für den Bereich Sicherheit

Der Aufbau der Sicherheitskräfte ist im Vergleich zu anderen Bereichen der Sicherheitssektorreform (insbesondere dem Rechtswesen) vergleichsweise weit fortgeschritten. Die afghanischen Sicherheitskräfte sind im Rahmen von Sicherungsaufgaben, gemeinsamen Patrouillen und Aufstandsbekämpfung in enger Kooperation

⁶⁴Safehouses sind kleine Stützpunkte, die in der Regel nur zeitweise und mit maximal 20 Mann besetzt sind.

mit internationalen Kräften, darunter auch PRTs, eingebunden. Dass sich dieser Erfolg nicht zwingend positiv auf die gesamte Sicherheitslage auswirken muss, zeigen die Befunde.

Es ist trotz nachhaltiger und intensivierter Bemühungen nicht gelungen, islamistische Gruppierungen vom offenen Widerstand abzuhalten, die Grenzen, insbesondere nach Pakistan, abzusichern und eine nachhaltige Befriedung des Landes zu erreichen. Es ist vielmehr zu einer Ausweitung terroristischer Aktivitäten gekommen, die sich auch in bisher ruhige Provinzen im Norden ausgedehnt haben. Die Gefechte größeren Ausmaßes haben vor allem in den Unruheprovinzen des paschtunischen Gürtels zugenommen. Dass es bisher nicht zu mehr Konfrontationen mit diesen Akteuren gekommen ist, lässt sich zum einen auf eine verbreitete Passivität oder Abwesenheit afghanischer Sicherheitskräfte, zum anderen auf das verdeckte Agieren der Taliban zurückzuführen werden.

Ähnliches Vorgehen hat bisher auch größere Konfrontationen mit Warlords oder Stammesältesten vermieden. Die „Carrot-and-Stick“-Strategie der Regierung in Kabul versucht durch die Vergabe beziehungsweise den Entzug von Verwaltungs- und Regierungsposten eine Integration dieser Kräfte. PRTs können bei dieser Strategie die afghanischen Regierungsvertreter unterstützen und so zu ihrer Akzeptanz beitragen. Die Teams konnten vor allem in den nördlichen und westlichen Provinzen zu einer Verminderung der Konfliktintensität beitragen und konnten gleichzeitig durch ein zurückhaltendes Auftreten vermeiden, als Besatzer wahrgenommen zu werden. Gleichzeitig waren sie dennoch in der Lage, in erforderlichen Situationen, Kräfte zusammenzuziehen bzw. in Form von Luftunterstützung anzufordern, um so brenzlige Sicherheitslagen zu entschärfen (Bundesregierung 2004).

Eine Verminderung der Konfliktintensität muss sich nicht positiv auf die Fraktionen mit zivilen Helfern auswirken. Die Erfahrung zeigt, dass es im Gegenteil mit einer zunehmenden Stabilisierung der Lage auch zu mehr Abstimmungsschwierigkeiten und Auseinandersetzungen zwischen PRTs und zivilen Helfern vor Ort kommen kann. Dem liegt die einfache Erklärung zugrunde, dass mit zunehmender Stabilisierung mehr zivile Helfer in die Einsatzregion kommen und im Einzelfall Aufgaben besetzen, die bereits vom PRT wahrgenommen werden.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die PRTs aufgrund ihrer beschränkten Kapazitäten nicht in der Lage sind, die Sicherheitslage nachhaltig direkt selbst zu beeinflussen. Sie können lediglich Impulse setzen und so eine positive Entwicklung stabilisieren und beschleunigen. Kommt es zu einem Kippen der Sicher-

heitslage wie im Süden, können die PRTs dieser Entwicklung wenig entgegensetzen, woraus aber nicht gefolgert werden darf, dass ihr Einsatz verzichtbar wäre. Dies könnte den vollständigen Abzug von Helfern in einer unsicheren Region zur Folge haben und eine Wiederaufnahme der Unterstützung erschweren.

Im Bereich Sicherheit zeigt der britische Ansatz Vorteile gegenüber dem deutschen und amerikanischen Vorgehen. Am deutlichsten wird dies im Vergleich zu den deutschen Kräften, die durch restriktive Force Protection-Regeln in der Ausführung ihres Auftrages eher behindert werden, obwohl sie sich in einer vergleichsweise stabilen Einsatzregion operieren.

5.4 Wirkungen der PRTs im Bereich Staatlichkeit

Einsatzrollen und Aufgaben im Bereich Staatlichkeit

Im Bereich Aufbau von Staatlichkeit werden für die PRTs folgende Einsatzrollen unterschieden: Multiplikatorrolle, Unterstützung der Sicherheitssektorreform (SSR), Assistenz- und Beratungsfunktion (für afghanische Akteure).

PRTs treten in den Provinzen als Multiplikatoren auf, indem sie um Akzeptanz der Bevölkerung für den Staatsbildungsprozess und das internationale Engagement werben. Bei nur schwach ausgeprägten staatlichen Strukturen und wenigen internationalen Helfern sind PRTs in den Provinzen ein wichtiges Informationsmedium und das „Gesicht“ des internationalen Engagements. Die Teams sind ein Kommunikationsinstrument und können verschiedene Mittel einsetzen. Durch den Einsatz von Medien (Zeitungen, Radio, Flugblätter usw.), die direkte Ansprache oder durch Kontaktpflege zu lokalen Führern versuchen sie eine dem Staatsaufbau förderliche Umgebung zu schaffen und für Kooperation zu werben. Problematisch sind in diesem Bereich die wechselseitigen Assoziationen der Bevölkerung, d.h. der implizierte Zusammenhang „Akzeptanz der internationalen Kräfte = Akzeptanz der afghanischen Regierung“ kann sich auch in umgekehrter Richtung auswirken. Diese Gefahr besteht insbesondere, wenn die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit „ihrer“ Regierung wächst und damit gleichzeitig das Unbehagen über die Präsenz ausländischer Militärs zunimmt. Noch enger gestaltet sich dieser Zusammenhang mit Blick auf die militärischen Doppelmandate OEF und ISAF. Hier muss sich insbesondere in den südlichen und östlichen Landesteilen – den Gebieten mit einer verfestigten Aufstandsbeziehung – zeigen, wie es zukünftig um die Akzeptanz der PRTs unter ISAF-Kommando bestellt ist und ob sie sich in ihrer Wahrnehmung von der Aufstands- und Terrorbekämpfung abheben können.

Ein weiterer Auftragsbestandteil ist die Unterstützung der Sicherheitssektorreform (SSR), ein Bereich in dem sie als zivil-militärische Einheiten komparative Vorteile gegenüber rein zivilen Akteuren besitzen. Als Teil der SSR unterstützen die PRTs die Bemühungen von UNAMA, internationalen Kräften und afghanischer Regierung beim Aufbau eigener nationaler Sicherheitskräfte, der Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kombattanten und der Verminderung von Gefahren durch Verminung und im Umlauf befindliche Waffen und Munition. Dazu sind bei den deutschen Teams Ausbilder und Berater für den Polizeiaufbau vor Ort oder indem sie Infrastruktur für diese Vorhaben bereitstellen. Dieser Aufgabenbereich schließt Beratungsleistungen ebenso wie logistische Unterstützung und direkte Beteiligung an SSR-Maßnahmen, etwa der Ausbildung von Polizei- und Armeekräften, ein.

Darüber hinaus nehmen PRTs eine unterstützende und beratende Rolle bei der Etablierung afghanischer Staatlichkeit in den Provinzen ein. Diese Beratungstätigkeiten können eine koordinierende Funktion hinsichtlich konkret durchzuführender Projekte sein, vor allem aber ist darunter die Unterstützung beim Aufbau effizienter Verwaltungsstrukturen und der Durchsetzung von Good Governance-Prinzipien zu verstehen. Dieser Bereich ist besonders dafür geeignet, von den zivilen Experten der PRTs besetzt zu werden. Einen weiteren Schritt in diese Richtung bildet das PRT Executive Steering Committee, das zur Abstimmung zwischen PRT-Ländern und afghanischer Regierung geschaffen wurde.

Der Bereich Staatlichkeit mit den oben umrissenen drei Haupteinsatzrollen zeigt die Potenziale des Ansatzes auf, birgt aber gleichzeitig auch Gefahren von Zielkonflikten bei schlechter Regierungsführung oder mangelhafter Koordination mit anderen Akteuren. Dies betrifft vor allem die ineffiziente Verwendung von Ressourcen und die Etablierung parastaatlicher Strukturen.

Die erzielten Wirkungen in diesem Bereich lassen sich über verschiedene Indikatoren messen und sollen die Stärke und Funktionsfähigkeit der afghanischen Staatlichkeit abbilden. Folgende Indikatoren werden untersucht:

- Drogenökonomie: Sie wird als Proxy für Rechtssetzungs- und Gewaltmonopolisierungskompetenz des Staates gesehen. Bei einer Ausweitung der Anbauflächen kann davon ausgegangen werden, dass dies einerseits zu einer Stärkung illegaler Strukturen und Akteure, andererseits zu einer Schwächung staatlicher Strukturen und Akteure beiträgt. Herangezogen werden können Daten des Office on Drugs and Crime der Vereinten Nationen (UNODC) und der Se-

curity and Development Policy Group (Senlis-Council), einer nichtstaatlichen Stiftung mit Arbeitsschwerpunkten in Afghanistan und Drogenökonomie.

- Illegitime Gewaltakteure werden als negativer Proxy für die Gewaltmonopolisierungskompetenz des Staates gesehen. Dieser Indikator kann gleichzeitig zu einer Beurteilung für den Bereich Sicherheit herangezogen werden, hat aber im Bereich Staatlichkeit einen eindeutigen Schwerpunkt, da gerade in Afghanistan zur Gewährleistung von Sicherheit gerne auf nichtstaatliche Akteure zurückgegriffen wird. Im Bereich Sicherheit können von diesen Akteuren mitunter positive Wirkungen ausgehen, im Bereich Staatlichkeit stellen sie aber eine Konkurrenz zum angestrebten staatlichen Gewaltmonopol dar. Messbar wird der Indikator über den Umfang und die Stärke nichtstaatlicher Gewaltakteure. Indirekt spielt auch die Präsenz staatlicher Sicherheitskräfte und deren Akzeptanz eine Rolle. Daten können den Lageberichten der PRTs, den Reports des Senlis Council und den Berichten von NGOs entnommen werden. In diesem Bereich üben die PRTs allerdings keine direkte Wirkung aus.
- Unterstützung beim Institution-Building: In diesen Bereich fällt die Unterstützung der PRTs bei den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2004 und 2005. PRTs haben durch Absicherung von Wählerregistrierung, Wahlkampf und Wahllokalen die Durchführung der Abstimmungen unterstützt. Gemessen werden kann die Wirkung der PRTs über die Sicherheitslage während des Wahlprozesses, vor allem aber über die registrierten Wähler. Eine hohe Registrierungs- und Wahlbeteiligungsquote steht für ein Interesse der Bevölkerung am Staatsbildungsprozess und ist ein Zeichen demokratischer Teilhabe. Ebenfalls in diesen Bereich fällt die Verbreitung von Good Governance-Prinzipien und die Assistenz beim Aufbau afghanischer Verwaltungsstrukturen.
- Fortschritte im SSR-Prozess (DDR): Dies stellt die Gegenseite zum Umfang illegitimer Gewaltakteure dar. Die erzielten Fortschritte bei der Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration von Ex-Kombattanten und die Einschätzungen der durchführenden Akteure lassen Rückschlüsse darüber zu, wie weit die Herstellung des staatlichen Gewaltmonopols gediehen ist.
- Fortschritte im SSR-Prozess (SSR): Als separater Bereich werden die Aktivitäten der PRTs im SSR-Prozess untersucht, die sich auf den Aufbau und die Weiterentwicklung der afghanischen Sicherheitskräfte beziehen. Darunter fallen der Polizeiaufbau (ANP), für den Deutschland im Rahmen des Lead-Nation-Konzepts die Führungsrolle übernommen hat, sowie der Aufbau der

Armee (ANA). Das schließt finanzielle wie logistische Unterstützung ebenso ein wie Ausbildungs- und Beratungsaktivitäten. Gemessen werden können die PRT-Wirkungen in diesem Bereich nur indirekt, indem die themenbezogenen Aktivitäten untersucht werden, da die internationale Unterstützung vor allem jenseits des PRT-Ansatzes erfolgt, etwa durch Polizeiakademien, Ausbildungszentren und Militärberater.

Befunde: Von formaler zu funktionaler Staatlichkeit?

Für den Bereich Unterstützung beim Aufbau afghanischer Staatlichkeit wurden drei Einsatzrollen für die PRTs herausgearbeitet: Multiplikatorrolle, Unterstützung der Sicherheitssektorreform (unterteilt in DDR und SSR allgemein) sowie die Assistenz- und Beratungsrolle. Die Unterstützung der SSR hat sich als kostenkomparativer Bereich gezeigt. Vorteile sind ebenso bei der Unterstützung des Institution Building zu erwarten, vor allem durch die zivilen Experten der PRTs. Geringere Wirkungen werden dagegen in der Bekämpfung der Drogenökonomie und im Umgang mit illegitimen Gewaltakteuren erwartet.

Die sich ausweitende Drogenökonomie stellt eine ernste Herausforderung für die afghanische Staatlichkeit dar. Wichtige Implikationen des bisher erfolglosen Kampfes gegen die Drogenökonomie sind die Etablierung nicht legaler Wirtschaftsstrukturen, die mangelhafte Reichweite staatlicher Extraktionskompetenz (die Fähigkeit Steuern zu erheben und einzuziehen), sowie die Verfestigung krimineller und gewaltökonomischer Akteursstrukturen, die Drogengewinne abschöpfen und in einen Gewaltkreislauf investieren.

Zusammengefasst ist es in Afghanistan seit 2002 zu einer Ausweitung der Anbauflächen für Mohn gekommen. Die Regionen haben sich unterschiedlich entwickelt. Das Office on Drugs and Crime der Vereinten Nationen ging in 2005 von 2,3 Millionen Beschäftigten im Drogensektor aus, was 10 Prozent der Gesamtbevölkerung⁶⁵ oder 365.000 Familien entspricht, die ihren Lebensunterhalt mit dem Anbau von Mohn erwirtschaften (UNDOC 2006). Zusätzlich agieren mindestens 15.000 lokale Zwischenhändler (ebd.). Der afghanische Drogenmarkt ist polypolistisch strukturiert und hebt sich dadurch von anderen Drogenökonomien – wie beispielsweise Kolumbien – ab. Dies beeinflusst weniger die negativen Auswirkungen auf Staatlichkeit, hat aber auch einen vergleichsweise friedlichen Charakter zur Folge. Die afghanischen Bauern gehen offenbar freiwillig dazu über, Mohn anzubauen und werden dazu nicht von Händlern oder Warlords direkt gezwungen und auch nicht von

⁶⁵Nicht der arbeitsfähigen Bevölkerung.

den Sicherheitsorganen daran gehindert. Die Erlöse aus dem Anbau und Verkauf fließen in Afghanistan aufgrund der polypolistischen Marktstruktur in vergleichsweise viele Hände zurück. Die Drogenproduktion hat in den vergangenen Jahren den Ausstoß der unter den Taliban erreichten Mengen weit übertroffen. So wurden in 2005 nach Schätzungen von UNDOC 4950 Tonnen Opium produziert (und damit der Höchststand unter den Taliban von 1999 um mehr als 1300 Tonnen übertroffen) (Gauster 2006, 82/ UNODC 2005). Die Anbauflächen haben sich von 2003 auf 2004 mehr als verdreifacht und die Zahl drogenanbauender Provinzen innerhalb von drei Jahren bis 2004 von 10 auf 30 (von insgesamt 34) Provinzen ausgeweitet (ebd.). Für 2007 geht der US-Botschafter in Kabul von einer neuen Rekordernte angesichts weiter ausgeweiteter Anbauflächen aus (Jerusalem Post 2007). Afghanistan ist damit in 2006 für 92 Prozent der weltweiten Heroinproduktion verantwortlich (Lee 2007).

Der Etablierung narco-mafiöser Strukturen muss generell mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden, aber insbesondere muss überlegt werden, ob und wie die PRTs in diesem Bereich einen Beitrag leisten können. Bisher haben die PRTs in diesem Bereich keine positiven Impulse setzen können, allerdings auch aufgrund unklarer Auftragslage. So befinden sich beispielsweise die deutschen Teams für diesen Bereich nicht zuständig. Dennoch sind konstruktive Ansätze vorstellbar. So kann in Kooperation mit NGOs daran gearbeitet werden, alternative Einkommensquellen zu schaffen. Diese Projekte könnten durch PRTs gesichert werden oder die zivilen Experten der Teams könnten eine beratende und koordinierende Rolle einnehmen. Eine Beteiligung an eradikativen Maßnahmen, also der Vernichtung von Drogenfeldern, erscheint eher kontraproduktiv und wurde bisher auch nicht praktiziert. Hier überwiegen die negativen Auswirkungen eindeutig gegenüber den Erfolgsaussichten. PRTs würden in die Schusslinie narco-mafiöser Strukturen geraten, würden auf sich die Ablehnung der Drogenbauern zuziehen und könnten aufgrund ihrer beschränkten Ressourcen auch keine alternativen Einkommensquellen schaffen. Die Kräfte würden wahrscheinlich nicht einmal für die Durchführung eradikativer Maßnahmen ausreichend sein.

Gänzlich unbefriedigend bleibt in diesem Zusammenhang die Führungsrolle Großbritanniens. Angesichts einer starken Ausweitung der Drogenanbauflächen im britischen Verantwortungsbereich zwischen 2004 und 2005 sind die britischen Teams offenbar bisher nicht in der Lage gewesen, die Entwicklung des Drogenanbaus positiv zu beeinflussen. Dabei zählt der vormals britische Verantwortungsbereich um Sar-i Pul zu den am stärksten wachsenden Drogenanbaugebieten Afgha-

nistans. Ein Unrechtsbewusstsein bei der Bevölkerung ist bisher nicht erkennbar. Sie profitiert bisher vor allem vom Anbau und wird wenig bis gar nicht von den negativen Auswirkungen berührt. Diese Faktoren erschweren zukünftige Anti-Drogen-Kampagnen.

Im Bereich illegitimer Gewaltakteure als Herausforderung für den afghanischen Staat konnten PRTs ebenfalls eher geringe positive Impulse setzen. In Teilen spielen hier die gleichen Faktoren wie bei der Drogenbekämpfung eine Rolle. Es ergibt sich für die verschiedenen Verantwortungsbereiche ein unterschiedliches Bild. So hat es im Verantwortungsbereich der OEF-PRTs bis 2006 einen erheblichen Anstieg sicherheitsrelevanter Zwischenfälle gegeben und sich infolge dessen der Grad der allgemeinen Stabilität seit Anfang 2004 kontinuierlich verschlechtert (Swisspeace 2007, 1). Dabei ist es teilweise zu einer Verstetigung und Professionalisierung dieser Strukturen gekommen, insbesondere wenn es sich um Aufständische handelt.

Das bisher nur geringe Auftreten dieser Gruppe in den nördlichen und westlichen Landesteilen ist der Hauptgrund für die vergleichsweise stabilere Sicherheitslage in diesen Regionen. Die PRTs haben angesichts illegitimer Gewaltakteure ein mindestens zweistufiges Vorgehen gewählt. Zuerst wird auf die Einbindung der adressierten Akteure gesetzt. Dies reicht vom Aufbau stabiler Kommunikationsstrukturen über die Werbung für Demobilisierung und Reintegration bis hin zur Einbindung in bestimmte Aufgaben, etwa im Rahmen von OEF in COIN-Aktionen, oder gar staatliche Strukturen. Dabei können die PRTs bestenfalls eine impulsgebende Rolle einnehmen, obliegt die Entscheidung über eine funktionale Integration doch der afghanischen Regierung⁶⁶ und findet die Integration in Counterinsurgency nicht im Auftragshorizont der PRTs statt. Dennoch spielen diese Probleme direkt in den Auftragsbereich hinein, der auf den Aufbau und die Ausdehnung des Einflusses der Zentralregierung abzielt und Institution Building unterstützen soll. Die negativen Auswirkungen werden deutlich, sobald diese Akteure von ihrer kooperativen Haltung abrücken und dann über gefestigte Strukturen und Waffen verfügen oder bereits vorher, indem sie in den Augen der Bevölkerung zur Delegitimierung der afghanischen Regierung beitragen. Das übliche Vorgehen der ISAF-PRTs hat sich in diesem Bereich größtenteils auf ein passives Beobachten beschränkt und das aktive Handeln den afghanischen Sicherheitskräften überlassen, mit ähnlichen Ergebnissen wie in der Drogenbekämpfung. Positive Ergebnisse wurden konkret mit der Einbindung der Warlords Dostum und Atta im vormals britischen Verantwortungsbereich

⁶⁶Etwa die „Vergabe“ von Parlamentssitzen an Warlords oder ihre Vertreter.

erzielt. Im Verantwortungsbereich des PRT Kunduz ist es gelungen, eine Kooperation mit dem lokalen Warlord Mohammed Daud zu etablieren, beziehungsweise ihn zumindest von Störaktivitäten abzuhalten. Die Stabilisierung beziehungsweise Ausweitung des Einflusses dieser Warlords hatte eine Verringerung des Einflusses von kleineren Warlords zu Folge. Ob sich solche eine „Flurbereinigung“ als nachhaltig erweist, ist momentan offen.

Im Verantwortungsbereich der vormals OEF-geführten Teams, also den südlichen und östlichen Provinzen, haben sich bis 2007 stabile parastaatliche Strukturen etabliert und der Einfluss der Zentralregierung ist gering geblieben. Die PRTs finden hier Einsatzgebiete mit traditionell starken Stammesstrukturen vor, die auch in der Vergangenheit wenig für zentralstaatliche Kontrolle zugänglich waren. Dies wird problematisch, sobald sich diese Strukturen explizit gegen die Zentralregierung richten oder zur Destabilisierung der Sicherheit beitragen, ein zwangsläufiger Mechanismus ist dies jedoch nicht.

Kritisch zu sehen ist in diesem Zusammenhang auch, dass die PRTs selbst als ein wichtiger Akteur vor Ort auftreten und damit das Gleichgewicht zwischen afghanischen staatlichen Strukturen auf regionaler und zentraler Ebene negativ beeinflussen können (Gauster 2006, 60). Es ist schwer messbar, ob sich die Loyalität und Qualität der regionalen Verwaltungen unter dem Einfluss der PRTs verbessert haben, zumindest wurde ein regelmäßiger Konsultationsprozess zwischen PRT-Vertretern und Verwaltungsmitarbeitern eingerichtet um dem Problem der unzureichenden Abstimmung sowohl der PRT-Partner untereinander als auch mit der afghanische Regierung zu begegnen (McMahon 2004, 1). Eine Verstetigung auf oberster Ebene stellt hierfür das Executive Steering Committee dar, das den Konsultationsprozess mit der Regierung in Kabul institutionalisiert hat. Deutlich ist, dass die PRTs in ihrer Funktion als Anziehungspunkt für NGOs und Wirtschaftsinvestitionen gleichzeitig auch in Konkurrenz zur Zentralregierung auftreten. Sie sind ein gewichtiger politischer und wirtschaftlicher Akteur und müssen darauf bedacht sein, gleichzeitig den Einfluss der Zentralregierung auszuweiten. Im Raum steht in diesem Zusammenhang die Überlegung, die PRTs in afghanische Hände zu überführen, was durchaus nicht mit dem Abzug der internationalen Kräfte einhergehen muss. Fraglich ist allerdings, ob die Entsendeländer einem afghanischen Kommando über ihre Kräfte zustimmen würden.

Positive Wirkungen haben die Teams bei der Unterstützung der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2004 und 2005 erzielt. So konnten in den konfliktträch-

tigen Gebieten im Süden und Osten Millionen von Wählern 2004 und 2005 registriert werden, was ein großer Erfolg, angesichts massiver Störversuche und einer nicht vorhandenen Tradition politischer Beteiligung ist. Die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen wurden auch von den ISAF-Teams unterstützt. Dies schloss die Mitarbeit bei Informationskampagnen sowie die Absicherung von Vorbereitungen und Stimmabgabe ein (Kontrolle von Wahlregistrierungsbüros, Verteilung von Handzetteln, Pressearbeit, Radiosendungen, Plakate). Dabei wurde intensiv mit UNAMA zusammengearbeitet. Positiv hat sich die Truppenverstärkung durch ISAF-Einheiten ausgewirkt, was ein Beleg für die Flexibilität und Skalierbarkeit des Ansatzes ist. Als ambivalent hat sich die Einbindung des Warlords Atta im Verantwortungsbereich des PRTs Mazar erwiesen, der Sicherungsaufgaben übernahm. Insgesamt wurden in den vier nordostafghanischen Provinzen knapp 1,4 Millionen Wähler von insgesamt 1,5 Millionen Wahlberechtigten registriert, was einen sehr großen Erfolg nicht nur wegen der wiederholten Anschläge auf Registrierungsbüros, sondern vor allem auch wegen der bloßen Quote darstellt. Auf ganz Afghanistan bezogen wurden mehr als 12,4 Millionen Wähler registriert. Eine Verschlechterung der Sicherheitslage während der Wahlen, ebenso wie Unregelmäßigkeiten bei der Wahldurchführung konnten allerdings auch die Kräfte in den nördlichen und westlichen Provinzen nicht verhindern (Gauster 2006, 102). In 2009 bietet sich die Gelegenheit – sofern die PRTs dann noch im Einsatz sind – auf diese Erfahrungen zurückzugreifen und die Präsidentschaftswahlen abzusichern.

Für den DDR-Prozess zeichnen Japan (Lead-Nation) und UNAMA als Hauptakteure verantwortlich. Der DDR-Prozess umfasst die Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration von Kombattanten, die sichere Verwahrung oder Abrüstung frei im Umlauf befindlicher Kleinwaffen und die Entminung des Landes. Afghanistan ist eines der Länder mit der höchsten Verminung weltweit. Jährlich werden im Durchschnitt 800 bis 1200 neue Opfer hinzu, ca. 5 Prozent davon versterben (Landmine Monitor 2007). 2368 Gemeinden mit mehr als 4 Millionen Einwohnern waren in den letzten Jahren betroffen (ebd.). Damit gehen eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Bevölkerung und eine Reduzierung landwirtschaftlich nutzbarer Flächen einher. Eine ähnlich schwere Hypothek für die Zukunft verbindet sich mit der hohen Zahl in Umlauf befindlicher Kleinwaffen. Dies äußert sich an den immer wieder sporadisch errichteten Straßensperren an denen Wegzoll erhoben wird. Wenn sich die Sicherheitslage auch in den übrigen Landesteilen ähnlich destabilisiert wie im Süden

und Osten, ist davon auszugehen, dass diese Kleinwaffen auch gegen internationale Kräfte eingesetzt werden.

Im Verantwortungsbereich der ISAF-PRTs im Norden können die Entwaffnungsprogramme positiv beurteilt werden. Warlords konnten insbesondere im britischen Verantwortungsbereich zur – öffentlichkeitswirksam ausgenutzten – Abgabe zahlreicher schwerer Waffen bewegt werden. Die in Umlauf befindlichen Kleinwaffen dürften dennoch nach wie vor umfangreich sein. Am Beispiel der Abgabe schwerer Waffen zeigt sich, dass die PRTs – sofern sie in dieser Rolle mitspielen – eine motivierende Wirkung ausüben können. Sie gehen dabei das Risiko ein, von den Warlords für deren Prestige instrumentalisiert zu werden. Gleichzeitig mag dies allerdings als Beleg dafür gelten, dass die Teams als relevanter Akteur wahrgenommen werden (Gauster 2006, 101).

PRTs wirken unterstützend beim Aufbau und der Ausbildung der afghanischen Polizei. Für den Polizeiaufbau war bisher als Lead-Nation Deutschland verantwortlich und betrieb dazu vor allem eine Polizeiakademie in Kabul. In den PRTs selber sind lediglich Vertreter des BMI präsent, über umfängliche Ausbildungsmaßnahmen ist nichts bekannt, die Einschätzung vieler Beobachter desaströs. In Reaktion auf diesen Befund haben die Amerikaner den Polizeiaufbau forciert, sich von der Qualifikation von Führungskräften auf die Rekrutierung von Mannschaften verlegt und dazu die PMC⁶⁷ DynCorp engagiert. Bisher wurden auf diese Weise im regionalen Trainingszentrum Kunduz etwa 4000 Polizisten ausgebildet, landesweit sind es bisher 40.000. Das Endziel soll eine Polizei von mindestens 82.000 Mann sein (Buck 2007, 16). Es zeigt sich in diesem Zusammenhang allerdings auch, dass hohe Ausbildungszahlen bei gleichzeitig schlechter Entlohnung und Ausrüstung den Zweck nicht erfüllen. Bestechliche und desertierende Polizisten sind kein effektiver Beitrag zur Sicherheit und Stabilisierung. In diesem Kontext steht die deutsche Initiative, einer Gehaltsreform bei Polizisten. Von früheren 30 bis 40 USD soll die monatliche Entlohnung auf 80 USD wachsen (Buck 2007, 16). Dies darf gleichzeitig als Beitrag zur Bekämpfung des Drogen- (Bestechlichkeit), Sicherheitsproblems (Bestechlichkeit) und der wirtschaftlich-sozialen Lage gesehen werden. Ab Juni 2007 ist die Europäische Polizeimission als Nachfolger des deutschen Lead-Nation-Beitrags aktiv, die mit bisher 160 Ausbildern angesichts der Anforderungen allerdings überfordert sein dürfte.

⁶⁷ Private Military Company, privater Militär- und Sicherheitsdienstleister

Das Zusammenwirken von PRT und Luftstreitkräften der OEF zahlte sich in der Anfangsphase des britischen Einsatzes, beim Eingreifen in den Konflikt zwischen den rivalisierenden Warlords Rashid Dostum, einem ethnischen Usbeken, und Nur Ata Mohammad, einem ethnischen Tadschiken, aus. Zusammen mit UNAMA wurde eine Befriedung des Konflikts erreicht. Dieser Erfolg verdankt sich allerdings nicht nur dem robusten und verbindlichen Auftreten der Briten sondern auch der positiven Wirkung nachfolgender Investitionen (v.a. Straßenbau).

Allerdings konnten die PRTs in diesem Bereich in einer anderen Weise den Einfluss der Kabuler Regierung positiv beeinflussen, indem sie neu eingesetzte lokale Repräsentanten demonstrativ unterstützten. Die Installation eines neuen Amtsträgers, die unabhängig von den Interessen illegitimer Akteure und Strukturen vor Ort sind, führt fast immer zu Unruhen, in deren Zentrum dann die PRTs eine stabilisierende Rolle einnehmen können. Als beispielhaft dafür kann die Einsetzung eines neuen Polizeikommandeurs in Mazar in 2004 gelten, der den Warlord Ata krimineller Aktivitäten beschuldigte und daraufhin von diesem bedrängt wurde. Das britische Team konnte hier schlichtend eingreifen.

Insgesamt, so Gauster, ist im Verantwortungsbereich der ISAF-PRTs⁶⁸ eine gewisse Stärkung staatlicher Strukturen festzustellen. Nach wie bleibt jedoch die Herausforderung staatlicher Akteure durch mächtige Warlords bestehen, die nur durch Zugeständnisse zur Kooperation oder zumindest dem Verzicht auf Störungen bewegt werden können. Dieser fragile Zustand ist weit von Stabilität entfernt und die Aktivitäten der PRTs und auch die Fortschritte im Staatsaufbau sind permanent davon bedroht, dass die Warlords ihre Zustimmung oder zumindest passive Haltung aufgeben könnten, sobald ihre kriminellen Aktivitäten und Einkommensquellen direkt adressiert würden (Ibrahimi 2007, 1). Bisher verhalten sich die PRTs in dieser Hinsicht jedoch passiv und bis zuletzt wurde immer wieder die Verantwortung der afghanischen Regierung, gerade auch bei der Lösung des Drogenproblems, betont (Gauster 2006, 98).

PRTs in ihrer derzeitigen Verfassung scheinen für Herausforderungen dieser Art nur unzureichend gerüstet zu sein, es erscheint also fraglich, ob sie in diesem Zusammenhang positive Wirkungen auf den Aufbau von Staatlichkeit entfalten können. Exemplarisch zeigen sich die Defizite in der Robustheit bei gewalttätigen Zusammenstößen oder Demonstrationen (Bundesregierung 2004). Denkbar ist für solche Szenarien also auch ein grundsätzlich anderer Weg als die Aufstockung der

⁶⁸In den vom RAC Nord aus geführten PRTs Mazar und Meymana, die jetzt unter schwedischer und norwegischer Führung stehen, sowie den PRTs Kunduz und Feyzabad.

PRT-Kräfte selber. Es könnten dezidierte Unterstützungskräfte bereitgehalten werden, die im Notfall schnell per Lufttransport verfügbar sind. De facto ist dies bereits jetzt der Fall, die Dienstleistung wird aber nicht im Rahmen von ISAF, sondern (zuverlässig) durch die amerikanischen Kräfte bereitgestellt. Diese Option wird im Rahmen der ISAF-Kommandoübernahme für die restlichen Standorte sicher bedacht werden und es wäre sinnvoll, diese in das Konzept zu integrieren. Fraglich dabei ist allerdings, wie mit Mandatsbeschränkungen bestimmter Länder umgegangen werden wird.

PRTs erscheinen trotz aller Friktionen mit anderen Akteuren im Bereich des DDR-Prozesses als kompetenter Ansprechpartner und verfügen in dieser Rolle offenbar über komparative Vorteile aufgrund ihres zivil-militärischen und staatlichen Charakters.

Eine wichtige Rolle spielt die Kooperationsbereitschaft der lokalen Amtsträger. Ist diese nicht vorhanden, wird auch keine Kooperation stattfinden und die PRTs können keine positive Wirkung erreichen. Deutlich wird dies am Fall der Einsetzung des neuen Gouverneurs Said Iqbal Muneeb, der sich aufgeschlossener gegenüber dem lokalen PRT in Sar-i Pul zeigte und dessen Verwaltung eng mit dem Team kooperiert, in einer Region, in der vorher kaum öffentliche Wiederaufbauprojekte initiiert wurden. Am Beispiel des schwedisch geführten PRTs in Sar-i Pul zeigt sich auch, dass mit stark begrenzten Ressourcen positive Wirkungen zu erzielen sind. Es ist dem Außenposten in Mazar gelungen, mit maximal 20 Soldaten eine ausreichende Präsenz in der gesamten Provinz zu zeigen (Cobane 2005, 1).

Zwischenfazit für den Bereich Staatlichkeit

Die Analyse hat gezeigt, dass der PRT-Ansatz im Bereich Staatlichkeit gegenüber den beiden anderen Bereichen komparative Vorteile besitzt, insbesondere in den mit Sicherheit zusammenhängenden Aufgabenfeldern. Dies schließt den DDR-Prozess ebenso ein, wie die Unterstützung des Aufbaus afghanischer Sicherheitskräfte. Dabei hat sich gezeigt, dass ebenso eine Einbindung von PMCs (exemplarisch: DynCorp) beim Aufbau afghanischer Sicherheitskräfte in PRT-Strukturen möglich ist.

Ein Vergleich der unterschiedlichen PRTs zeigt allerdings, dass es keine einfache Antwort auf die Frage nach dem Umfang der Wirkung gibt. So trägt die Kanalisierung der finanziellen Hilfen über die afghanische Regierung bei den Briten unzweifelhaft zu einer Stärkung lokaler Kapazitäten bei, andererseits konnten durch das deutsche PRT und das BMZ offenbar mehr Projekte initiiert werden.

5.4 Wirkungen der PRTs im Bereich Wiederaufbau/ Dienstleistung

Einsatzrollen und Aufgaben im Bereich Wiederaufbau/ Dienstleistung

Im Bereich Wiederaufbau/ Dienstleistung werden die Einsatzrollen Substitutsfunktion, Informationsfunktion und humanitäre Aktivitäten unterschieden.

Unter Substitutsfunktion werden alle Maßnahmen verstanden, die normalerweise von anderen Akteuren bereitgestellt werden und nicht unter humanitären Gesichtspunkten erfolgen. Dies ist der Fall bei Infrastrukturmaßnahmen oder längerfristig angelegten Projekten zum Wiederaufbau und zur Entwicklungszusammenarbeit und kann sich auf verschiedene Bereiche erstrecken: Bildungssektor, Gesundheitssektor, Mikroökonomie oder Zivilgesellschaft. Hilfeleistungen, um humanitäre Notlagen zu bereinigen, werden als gesonderter Bereich betrachtet, haben allerdings im Rahmen des Ansatzes nur eine geringe Bedeutung.

Messbar werden die Wirkungen in diesem Bereich vor allem über zwei Indikatoren: Umfang und Art der initiierten Projekte und Vorhaben, Grad der Friktionen und Zustand der Beziehung zu zivilen Akteuren. Von Bedeutung ist außerdem der Vergleich der unterschiedlichen Ansätze in diesem Auftragsfeld.

PRTs können theoretisch in der Einsatzregion Aufgaben anderer Akteure übernehmen, so lange diese noch nicht vor Ort sind. Friktionen ergeben sich, sobald das Team nicht mehr der einzige relevante Akteur ist und die Sicherheitslage die Arbeit der klassischen Akteure aus der Entwicklungszusammenarbeit in diesem Bereich zulässt. Daraus lässt sich folgern, dass sich die PRTs mit erfolgreich verlaufener Arbeit und/ oder einer sich positiv entwickelnden Sicherheitslage überflüssig machen. Ihr Auftrag lässt an diesem Punkt allerdings auch keine Zweifel aufkommen, legt er doch fest, dass die Teams die geeigneten Bedingungen für Wiederaufbau und Entwicklung schaffen, nicht aber selber durchführen. Eindeutig ist dies im Auftrag an die deutschen PRTs formuliert, in dem es heißt, dass *„mit zivilen Mitteln die Grundlagen für wirtschaftliche Entwicklung, regionale Zusammenarbeit und eine stabile notwendige Ausübung staatlicher Autorität zu stärken“*⁶⁹ sowie *„[der] Einsatz hat unverändert das Ziel, Afghanistan bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit so zu unterstützen, dass sowohl die afghanischen Staatsorgane als auch das Personal der Vereinten Nationen und anderes internationales Zivilpersonal, insbesondere solches, das dem Wiederaufbau und humanitären Aufgaben nachgeht, in einem siche-*

⁶⁹Beschluss des Deutschen Bundestags vom 28.9.2005 zur Verlängerung des Afghanistan-Einsatzes.

*ren Umfeld arbeiten können.*⁷⁰ Daraus folgt, dass bei ausreichend stabiler Sicherheitslage und der Präsenz afghanischer staatlicher Vertreter PRTs unnötig werden, ein Fakt, der in der Debatte bisweilen übersehen wird, wenn es den PRTs Aufgaben zugeschrieben werden, für die diese weder mandatiert noch geeignet sind.

Gemessen werden können die Wirkungen der Teams in diesem Bereich über die Art und den Umfang der verfolgten Projekte sowie über den Charakter der Zusammenarbeit mit zivilen Akteuren. Damit würde zum einen die direkte Arbeit der PRTs, zum anderen ihr zivil-militärische Schnittstellencharakter abgebildet werden.

Die Vorarbeiten zur Konzeption im Kapitel 4.3 haben deutlich gemacht, dass im Bereich Wiederaufbau/ Dienstleistung die nationalen Konzeptunterschiede stärker sind als in den anderen beiden Bereichen. Die Unterstützung des Wiederaufbaus reicht wie kein anderer in die Domäne der NGOs hinein, fällt im geringsten Umfang in die Regelungsreichweite militärischer Organisationen⁷¹ und ist somit prädestiniert für Konflikte und Koordinationsschwierigkeiten unter den internationalen Akteuren, die mit unterschiedlichen Agenden auftreten. So ist im deutschen PRT-Ansatz eine strikte Aufgaben- und Kompetenztrennung festgelegt und so wurde bei den britischen Teams für den PRT-Leiter in Bezug auf die entwicklungspolitische Säule lediglich eine beratende Rolle vorgesehen.

Der Auftragshorizont der deutschen Teams umfasst in diesem Bereich, die Unterstützung des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Wiederaufbaus und unterstreicht damit die Bedeutung der entwicklungspolitischen Komponente als integralen Bestandteil, anders als bei den amerikanischen Teams, in denen die Entwicklungsmitarbeiter militärischem Kommando unterstehen. Die entwicklungspolitische Komponente innerhalb der zivilen Säule der deutschen PRTs hat folgende Aufgaben und setzt sich damit in ihrem Umfang von den anderen Teams ab: Förderung von Verwaltung und Rechtsstaatlichkeit, Förderung der Beteiligung von Frauen in allen Bereichen des gesellschaftlichen Wiederaufbaus, Programme der entwicklungsorientierten Nothilfe, langfristig angelegte Investitionen in die wirtschaftliche und soziale Infrastruktur (Strassen- und Trinkwasserversorgung), Ausbau der Energieversorgung, Schaffung von Arbeitsplätzen, Förderung privater Investitionen sowie Existenzgründungsprogramme für demobilisierte Soldaten und rückkehrende Flüchtlinge sowie Maßnahmen zur Sicherung eines Mindestmaßes an Grundbildung (Gauster

⁷⁰Antrag der Bundesregierung vom 13.9.2006 zur Beschlussfassung dem Deutschen Bundestag vorgelegt, angenommen am 27.9.2006.

⁷¹Dies deutet an, dass die Mehrzahl der Partnernationen Bündnismitglieder (NATO) sind und somit nach einheitlichen Standards arbeiten.

2006, 58 und BMZ 2007). Angeleitet wird die BMZ-Arbeit vor Ort von der afghanischen Entwicklungsstrategie ANDS⁷², eine Initiative der afghanischen Regierung in Zusammenarbeit mit den internationalen Gebern. Der deutsche Ansatz zeigt sich in diesem Bereich differenzierter und geht über die Profile der anderen Teams hinaus.

Gerade in diesem Bereich sehen sich die PRTs aber auch Kritik gegenüber. Die gängigsten Argumente sind dabei, dass sie zu einer Verwischung der Akteursunterscheidbarkeit beitragen, mit negativen Implikationen für die Sicherheit der zivilen Helfer. Weiterhin würden sie durch ihre Anwesenheit der Parallelisierung von Aktivitäten und dem ineffizienten Einsatz von Ressourcen Vorschub leisten. Einerseits ist diese Kritik in Teilen berechtigt, andererseits verkennt sie, dass auch der Einsatz von NGOs problematische Auswirkungen haben kann. In Afghanistan wird dies vor allem von der afghanischen Regierung selber kritisiert und äußert sich in Ressentiments, die in der Bevölkerung weite Verbreitung haben (Koelb, 2005). Es kann mit einigem Recht eher von Koordinationsdefiziten auf Seiten der NGOs ausgegangen werden als auf Seiten der PRTs, die sich in einem eng gefassten Abstimmungsprozess mit ihren Entsendeländern und der afghanischen Regierung befinden. In einem Szenario nur schwach ausgeprägter und wenig funktionsfähiger staatlicher Strukturen laufen Unterstützungsleistungen von NGOs fast zwangsläufig Gefahr, zur Entstehung parastaatlicher Strukturen beizutragen, um ihre Hilfe vor Ort zu bringen. Dieses Problem wurde erstmals 2002 auf der Geberkonferenz in Tokio thematisiert, als der afghanische Finanzminister Ghani mit Nachdruck darauf bestand, eine verpflichtende Registrierung für NGOs bei seiner Regierung einzuführen (Starr 2006, 122).

Befunde: Erodierende Sicherheitslage als Gefahr für Wiederaufbauaktivitäten

Die Möglichkeiten für entwicklungspolitische Hilfe und Wiederaufbauaktivitäten sind in den verschiedenen Provinzen Afghanistans unterschiedlich ausgeprägt. In Gebieten mit erhöhter Konfliktintensität, in erster Linie der paschtunische Gürtel im Süden und Südosten des Landes, ist die Arbeit ausländischer ziviler Helfer sehr schwierig, in Teilen sogar unmöglich. Die Teams haben in diesen Regionen Leuchtturmcharakter, da außer ihnen nur wenige oder gar keine Akteure vor Ort sind. Eine Ausnahme davon sind Maßnahmen und Projekte, die unter militärischem Schutz stattfinden. So lässt sich feststellen, dass die Infrastrukturaktivitäten, konkret der Bau von Straßen, in den konfliktintensiven Gebieten umfangreicher ist als in den friedlicheren Landesteilen. Gerade amerikanische PRTs haben in diesem Teilbe-

⁷²[Webseite der ANDS.](#)

reich große Fortschritte erzielt (USAID 2007). Fragwürdig ist jedoch, ob die Anzahl der errichteten Straßenkilometer als Indikator für den Erfolg des Wiederaufbaus oder der Stabilisierung von Staatlichkeit dienen kann (Gauster 2006, 77).

Im deutschen Verantwortungsbereich ist es im Raum Kunduz zu einer vermehrten Ansiedlung ziviler Hilfsprojekte gekommen, die teilweise sehr eng mit den deutschen Kräften kooperieren (Gauster 2006, 97). Es gibt jedoch auch dezidiert kritische Stimmen zum deutschen PRT-Standort Kunduz. So beklagte der Generalsekretär der Deutschen Welthungerhilfe, Hans-Joachim Preuß, dass die *„Grenzen zwischen Militär und zivilen Helfern aufgeweicht [werden]. So fahren die Soldaten der Bundeswehr und anderer ausländischer Armeen in Afghanistan mit den gleichen zivilen Geländewagen, die auch internationale Hilfsorganisationen benutzen. Die Sicherheit der NGOs hängt aber davon ab, dass sie vom Militär unterschieden werden können. Da eine Unterscheidung dieser Akteure immer schwieriger wird, werden die NGOs zum potenziellen Angriffsziel für jene Kräfte, die das Land destabilisieren wollen.“* (WHH 2005). Es würden *„keine Samariter in Uniform benötigt“* (ebd.). Die WHH stellt zwei Jahre später, im Mai 2007 fest, dass der Zentralstaat nach wie vor nicht in den Regionen präsent ist und führt als Begründung an: *„starke regionale Herrscher, mangelnde technische und administrative Kapazitäten afghanischer Institutionen sowie die weit verbreitete Korruption. Dies führe dazu, dass Nichtregierungsorganisationen zunehmend mit Aufgaben betraut werden, die in die Verantwortung des Zentralstaats fallen. Die Ergebnisse würden von der afghanischen Regierung als ihre Errungenschaft dargestellt“* (WHH 2007). *„Dies bringt die Nichtregierungsorganisationen ins Fadenkreuz regierungsfeindlicher Gruppen.“* Das gleiche Argument, dass 2005 zur Kritik der PRT-Aktivitäten diente, richtet sich 2007 gegen den afghanischen Staat. Ob dies als Beleg für einen Lernprozess bei den PRTs oder einen Zuwachs an staatlicher afghanischer Kapazität gelten kann, darf in beiden Fällen bezweifelt werden. Die WHH hat ihre Aktivitäten in den Regionen seit 2007 auf ein Mindestmaß reduziert und ihre ausländischen Mitarbeiter weitgehend zurückgezogen, was für das schwierige Einsatzumfeld spricht und zumindest indirekt auf eine Anerkennung des zivil-militärischen Ansatzes schließen lässt, auch wenn man sich selber nicht (mehr) beteiligt. Ein kausaler Zusammenhang, wie in dem oben genannten Argument nahegelegt, kann daraus aber nicht gefolgert werden.

In Teilen berechtigt verkennen diese Argumente allerdings oftmals den Umfang des Auftrags der PRTs. Es ist nicht alleinige Aufgabe der Teams, die Arbeitsbedingungen für NGOs zu verbessern oder zumindest ihre Arbeit nicht zu behindern, son-

dern sie widmen sich vor allem der Förderung von Regierungsautorität, der Eindämmung privatisierter Gewalt, dem Institutionenaufbau, dem Entwaffnungsprozess sowie der Drogenbekämpfung (Gauster 2006). NGOs besetzen in der Regel nur eine oder wenige solcher Aufgaben und sehen sich daher auch nicht den Zielkonflikten und Akteursfraktionen ausgesetzt, wie PRTs.

Welche Handlungsoptionen bieten sich, wenn bereits auf solch grundsätzlicher Ebene abweichende Auffassungen bestehen? Die Diskussion auf konzeptioneller Ebene kann dazu führen, die Erfolge der praktischen Arbeit vor Ort zu übersehen. So sind die deutschen Kräfte, vor allem aus dem PRT Kunduz, in eine Reihe von Maßnahmen eingebunden und führen verschiedene Projekte durch. Dabei hat es einen Übergang von Quick Impact-Projekten, die vor allem in der Phase des Einsatzbeginns durchgeführt wurden, hin zu längerfristig aktiven Projekten gegeben. Daneben hat sich eine Aufgabenteilung entlang dem in Kapitel 4.3 erarbeiteten Ansatz herausgebildet. Der AA-Vertreter koordiniert einen Kleinprojekteplan, der den Bau von Schulen und Brunnen zum Inhalt hat und von lokalen und internationalen NGOs durchgeführt wird. Das BMVg hat vor allem in der Anfangsphase eine Reihe von CIMIC-Projekten durchgeführt, die sich der Errichtung von Schulraum, Polizeistationen und Ambulanzstationen widmen. Der Vertreter des BMI fungiert als Koordinator für die deutsche Lead Nation-Aufgabe, den Polizeiaufbau. In Kabul umfasst dies unter anderem die Errichtung einer Polizeiakademie, in den PRT-Stützpunkten ist über Ausbildungsmaßnahmen in diesem Umfang nichts bekannt. Im Verantwortungsbereich koordiniert der BMI-Vertreter darüber hinaus die Arbeit des THW, das als Auftragnehmer für das Ministerium fungiert, aber auch für anderen Auftraggeber arbeitet. Dies betrifft die Instandsetzung oder Neuerrichtung von Liegenschaften.

Das BMZ als Bestandteil der deutschen Kräfte nimmt im Vergleich zu den anderen PRTs eine Sonderrolle ein, es zeichnet sich durch eine besondere Unabhängigkeit von den PRT-Strukturen aus. Für das BMZ ist in Afghanistan die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) als Großauftragnehmer tätig. Durchgeführt werden Maßnahmen zur Ernährungssicherheit, Schaffung alternativer Einkommensquellen (in und außerhalb der Landwirtschaft), Projekte zur regionalen Kooperation, Errichtung eines Trinkwassernetzes im Raum Kunduz. Weiterhin finden infrastrukturelle Projekte statt zum Ausbau des Straßennetzes, der Bewässerungsanlagen, der Energieversorgung, Gesundheitseinrichtungen und Schulen.

Von NGOs wurden bis März 2004 in der Region Kunduz insgesamt über 2262 Einzelprojekte durchgeführt, wovon 557 Projekte der Verbesserung der Gesundheitsversorgung und der Lebensbedingungen dienten, 315 Projekte in der Landwirtschaft angesiedelt waren und 86 Projekte sich mit Ausbildung und Qualifizierungsmaßnahmen befassen (Nachtwei 2004). Im deutschen Verantwortungsbereich und in Kabul sind bis heute eine Reihe deutscher Unternehmen aktiv. Dabei kann sicher keine direkt initiiierende Rolle der PRTs unterstellt werden, sie kommt aber den „Inseln der Stabilität“ (Hett) nahe. Allerdings wirken sich in diesem Zusammenhang Verschlechterungen der Sicherheitslage wieder direkt aus, indem sich Unternehmen zurückziehen und Projekte eingestellt werden.

Eine direkte Beteiligung am Aufbau des afghanischen Verkehrsnetzes, einem immer wieder zitierten Beleg für die Fortschritte im Wiederaufbauprozess, ist für die ISAF-PRTs nicht nachweisbar. Anders als bei amerikanischen PRTs existieren dazu bei den ISAF-PRTs wenige Projekte, sondern die Arbeit wird zivilen Unternehmen überlassen und von afghanischen Sicherheitskräften geschützt.

Da der Auftrag der deutschen Kräfte keine direkte Beteiligung an der Drogenbekämpfung vorsieht, können sie in diesem Bereich nur indirekte Unterstützung in Form von Ausbildungsleistungen für die afghanischen Polizei und Armee leisten. Kritisch muss allerdings angemerkt werden, dass es im Bereich der Drogenbekämpfung nur wenige konkrete Bemühungen zur Schaffung alternativer Einkommensquellen gibt, obwohl eine Prävention in diesem Bereich kostengünstiger ist als die Beseitigung einmal etablierter Strukturen. In den Hauptanbaugebieten ist dieser Punkt jedoch längst überschritten.

Die volkswirtschaftliche Erholung und der Aufbau gestalten sich auch fünf Jahre nach Beginn des Engagements mühsam und es zeigt sich, dass die Destabilisierung der Sicherheitslage und die mittlerweile fest etablierten Narcostrukturen die Erfolge in diesem Bereich gefährden. Dies wirkt sich direkt auf die Arbeit der PRTs aus. Zum einen gerät ihre Akzeptanz und positive Perzeption in der afghanischen Bevölkerung in Gefahr, zum anderen schränkt die instabile Sicherheitslage ihren Bewegungsspielraum ein und verdrängt ihre Kooperationspartner, die afghanischen und internationalen NGOs. Es ist zu erwarten, dass der Wirkungsgrad der PRTs mit dem Abzug dieser Akteure verringert wird.

Im Verantwortungsbereich der britischen PRTs werden afghanische NGOs engagiert, die im britischen Auftrag Projekte abwickeln. Eigene Projekte werden nicht durchgeführt, was den Unterschied zwischen zivilen und militärischen Aktivitäten un-

terstreicht, der bei den britischen Teams eine größere Bedeutung hat als bei den deutschen Teams (Gostelow/ McHugh 2004, 26). Die britischen Teams fokussieren auf DDR-Maßnahmen und Polizeitraining, führen generell keine zivilen Hilfsprojekte durch und verstehen sich als militärischer Akteure (Gauster 2006, 111). Die Initiierung ziviler Projekte obliegt in den britischen Teams dem DfID-Vertreter, der Maßnahmen anregt, fördert und evaluiert, aber die Durchführung externen Akteuren, in der Regel afghanischen oder internationalen NGOs überlässt. Diese Trennung bzw. Zurückhaltung wird von den NGOs positiv bewertet und setzt sich darin von der Rezeption des deutschen oder amerikanischen Engagements ab (Gauster 2006, 109). Das DfID sieht vier Aufgabenbereiche für die PRTs: die Entwicklung von Government Ownership und afghanischer Führungskapazität, was sich vor allem darin äußert, dass der Großteil der britischen Mittel (70%) durch das afghanische Regierungsbudget kanalisiert wird und nicht direkt an die NGOs ausgeschüttet wird, sowie nur in zweiter Linie mit Implementierungspartnern gearbeitet wird. Die Unterstützung beim Aufbau von Government Capacity, die Kooperation und Koordination mit anderen Gebernationen und –organisationen, sowie die Drogenbekämpfung bilden die anderen Aufgabenkomplexe. Die Drogenbekämpfung wird dabei über die Schaffung alternativer Einkommensquellen geleistet. Ausnahmen von diesem Vorgehen gibt es im Bereich Capacity Building für den afghanischen Staat. Hier wurden in Mazar Polizei- und Justizgebäude sowie eine Bibliothek errichtet (Gauster 2006, 111). Die Wirkung kann in diesem Punkt jedoch besser dem Bereich Staatlichkeit zugeschlagen werden.

Die Beschränkungen, denen die PRTs im Bereich Wiederaufbau unterworfen sind, manifestieren sich auch an einer anderen Stelle, dem flexiblen und schnellen Einsatz von Mitteln vor Ort. Hier stehen den amerikanischen Kommandeuren im Rahmen des Commander's Emergency Response Program (CERP) Mittel zur Verfügung, die sie nach eigener Erwägung und eigenem Ermessen in Projekte und Maßnahmen investieren können. Das CERP bewegt sich unterhalb der Schwelle der Quick Impact-Projekte und soll in erster Linie dazu dienen, die Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung zu erhöhen. Dessen ungeachtet entfalten diese Maßnahmen aber auch ihre Wirkung im Bereich Wiederaufbau und können hier negative aber auch positive Impulse setzen.

Was einen Kritikpunkt ziviler Helfer am Ansatz betrifft – die Aufhebung der Grenzen zwischen zivilen und militärischen Akteuren – so ist hier keine einheitliche Praxis zu beobachten. Briten und Schweden benutzen im Einsatz zivile Fahrzeuge,

Deutsche und Niederländer deutlich gekennzeichnete Militärfahrzeuge. Das Argument, die Verwendung ziviler Fahrzeuge fördere die Kritik der afghanischen Bevölkerung an der Präsenz von Ausländern und würde ihre Sicherheit unterminieren, überschätzt aber wahrscheinlich die davon ausgehende Wirkung. Es erscheint fraglich, ob die afghanische Bevölkerung die Trennung der Akteure und Mandate in der gleichen Weise nachvollzieht, wie dies in den nationalen Debatten geschieht, ob überhaupt so trennscharf zwischen Streitkräften und Zivilisten unterschieden wird.

Ingesamt sind bis 2007 im Verantwortungsbereich der vormals britischen, jetzt skandinavischen PRTs nur geringe Fortschritte im Bereich Wiederaufbau erkennbar, obwohl die Sicherheitslage vergleichsweise stabil ist. Im Gegensatz dazu steht die Region Kunduz im deutschen Verantwortungsbereich. Hier hat das PRT zwar Kritik auf sich gezogen, konnte aber unbestritten eine Anziehungskraft auf NGOs und Investitionen entfalten (Buck 2007, 14).

Zwischenfazit für den Bereich Wiederaufbau

Die Aktivitäten der PRTs bewegen sich bei der Unterstützung und Beteiligung am Wiederaufbau in einem Feld zahlreicher potenzieller Friktionen. Dabei kommt ein Paradoxon hinzu, dass die PRTs durch ihre erfolgreiche Arbeit, diese Friktionen noch befördern können. Es liegt die Vermutung zugrunde, dass mit wachsender Anzahl ziviler Helfer vor Ort, der Abstimmungsbedarf untereinander und mit den PRTs ebenso wächst. Die Analyse deutet an, dass PRTs in diesem Bereich nicht auf komparative Vorteile wie in den beiden anderen Bereichen zurückgreifen können und lässt es angeraten scheinen, von direkter Beteiligung am Wiederaufbau Abstand zu nehmen und einer initiierenden Rolle den Vorzug zu geben.

Trotz intensiver Debatten hat sich das Verhältnis ziviler und militärischer Akteure zueinander nicht negativ entwickelt. Vielmehr ist in Bezug auf die erreichbaren Ziele, Ernüchterung eingetreten. Die Zeithorizonte in denen Entwicklungszusammenarbeit stattfindet sind gänzlich andere als die, in denen militärische Operationen stattfinden. Was die Perzeption der internationalen Kräfte durch die afghanische Bevölkerung betrifft, so scheinen sich die Befürchtungen von ziviler Seite, mit den Militärs gleichgesetzt zu werden und negative Auswirkungen zu erfahren, nicht zu bewahrheiten. Es ist fraglich, ob die afghanische Bevölkerung trennscharf zwischen Akteuren und Mandaten differenziert, sondern eher wahrscheinlich, dass sich die Akzeptanz des internationalen Engagements an den erbrachten Leistungen bemisst. Eine bedeutende Rolle spielt dabei auch die Qualität der Regierung in Kabul.

Da militärische Mittel alleine das Ziel bisher nicht erreicht haben, gleichzeitig aber die zivilen Wiederaufbauaktivitäten stagnieren, rückt ein stärker fokussiertes zivil-militärisches Vorgehen in den Blick. Die NATO stellt als eine Möglichkeit, diesen Anforderungen gerecht zu werden, das deutsche Modell als vorbildlich vor (Buck 2007, 14), das sich als Alternative zu militärisch abgesicherten Entwicklungszonen anbietet.

5.5 Auswertung der Befunde: Überfordert mit Ansprüchen, bewährt im Einsatz?

Wie muss die Wirkung der Regionalen Wiederaufbauteams in Afghanistan 2007, fünf Jahre nach Einsatzbeginn bewertet werden? Die vorangegangene Analyse hat deutlich gemacht, dass eine Bewertung des Erfolges der PRTs nicht losgelöst vom gesamten internationalen Engagement erfolgen darf. Dies würde eine erhebliche Überschätzung der (Wirkungs-)Möglichkeiten des Ansatzes auf der einen Seite als auch des gesamten internationalen Engagements auf der anderen Seite bedeuten. Doyle und Sambanis weisen in ihrer quantitativen Studie von 2006 eine allgemeine Erfolgsquote bei Peacebuilding-Missionen nach zwei Jahren Engagement von lediglich 21 Prozent aus (Doyle/ Sambanis 2006, 90)⁷³. Generell kann nicht von einem linearen Verlauf von Missionen ausgegangen werden, der Rückschläge von vornherein ausschließt. Ehrgeizige Erwartungshaltungen laufen somit immer Gefahr, enttäuscht zu werden.

Die Lage in Afghanistan stellt sich 2007 insgesamt betrachtet, schwierig bis nachhaltig problembehaftet dar. Der Bonner Prozess wurde mit der Errichtung zumindest rudimentärer staatlicher Strukturen Ende 2005 abgeschlossen und wird seitdem durch den Londoner Prozess in anderem institutionellen Rahmen fortgeführt. Folgende Ziele wurden erreicht, aber nicht allen Fällen vollständig abgeschlossen: Die Verabschiedung einer Verfassung, die erfolgreiche Durchführung von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, den Aufbau einer modernen Verwaltung, die Reform des Sicherheitssektors, einschließlich des Aufbaus afghanischer Sicherheitskräfte und die Demobilisierung nichtstaatlicher Kombattanten, eine weitgehende ethnische Stabilisierung des Landes sowie ein stabiler wirtschaftlicher Aufschwung.

Diesen Erfolgen steht seit mindestens 2006 eine besorgniserregende Destabilisierung und Verschlechterung der Sicherheitslage gegenüber. Der afghanische

⁷³Diese Zahl bezieht allerdings auf ihr Konzept des „partizipatorischen Friedens“ und wird dann noch einmal nach verschiedenen Missionstypen aufgespalten.

Staat und die internationalen Kräfte, zivile wie militärische, werden von einer erstarkten Aufstandsbewegung herausgefordert und sind nicht in der Lage, im gesamten Land das Gewaltmonopol durchzusetzen. Dabei handelt es nicht nur um eine islamistisch-fundamentalistisch motivierte Insurgenz, sondern in Teilen um eine in der Bevölkerung verankerte offene Ablehnung des afghanischen Staates und der internationalen Kräfte, ein Faktum, dass in der Debatte bisher nur unzureichend anerkannt wird (Quinlivan/ Nardulli 2007, 1).

Erst eine Anerkennung des heterogenen Charakters der Aufstandsbewegung und ihrer unterschiedlichen Motive kann den Blick für Lösungsmöglichkeiten frei machen (Jones 2007, 2). Denn zumindest die nicht religiös motivierten Gruppierungen können wahrscheinlich in den Gestaltungsprozess eingebunden werden, wenn man davon ausgeht, dass sich ihre Motive aus ihrer sozialen und wirtschaftlichen Lage, aus Armut und Arbeitslosigkeit speisen. Dabei müssen auch die PRTs einbezogen werden, was sich alleine schon wegen der Ausweitung des Verantwortungsbereiches von ISAF in die südlichen und östlichen Landesteile aufdrängt. Eine Nichtanerkennung dieser Entwicklung kann eine weitere Destabilisierung zur Folge haben, indem sich die Ablehnung des Staatsbildungsprozesses verfestigt und radikale Kräfte ihren Einfluss ausdehnen. Im Folgenden werden die Befunde auf den Ansatz bezogen.

Perspektiven im afghanischen Szenario

Afghanistan steht im Jahr 2007 vor großen Herausforderungen. In bestimmten Bereichen des Wiederaufbaus sind nur geringe Fortschritte erkennbar (Wohlfahrt, Zentrum-Peripherie-Konflikt), in anderen müssen gar Rückschritte eingestanden werden (Sicherheit, Drogenökonomie). Die Bewertung des PRT-Einsatzes wurde in den Bereichen Sicherheit, Staatlichkeit und Wiederaufbau vorgenommen, die als Kernbereiche des State-Building-Prozesses gesehen werden und Aussagen über das Gesamtprojekt ermöglichen sollen. Gauster befindet 2006, dass Afghanistan sowohl an der Oberfläche als auch in der Tiefe von Stabilität weit entfernt ist und sich der Staatsbildungsprozess in einem noch embryonalen Stadium befindet (Gauster 2006, 115). Es ist gelungen eine formale, aber nicht funktional etablierte Staatlichkeit zu schaffen. Dieser Befund darf aber nicht übersehen, dass es in Afghanistan eine nach westlichen Maßstäben zu bewertende Staatlichkeit niemals gegeben hat, das internationale Engagement der letzten fünf Jahre also durchaus beeindruckende Erfolge erzielt hat.

Das internationale Engagement befindet sich unter hohem Rechtfertigungsdruck und es hat den Anschein als ob sich die spezifische Koalitionsbildung im Fall Afghanistan hier eher als Nachteil erweist, im Gegensatz zu einer vollständig VN-geführten Mission, bei der zwar auch in regelmäßigen Abständen über Mandatserweiterungen und -verlängerungen entschieden wird, dies aber nicht in der Form geschieht, wie beispielsweise in der deutschen Debatte, die teilweise das Gesamtengagement oder Teile davon in Frage stellt.

PRTs sind ein Instrument, welches in besonderer Weise auf „weiche“ Mittel setzt. Das heißt es kann aufgrund der begrenzten Ressourcen weniger auf direkte Wirkungen abgezielt werden, sondern es müssen indirekte Wege der Beeinflussung gefunden werden. Dies setzt die Aneignung profunder Kenntnisse der lokalen Strukturen und Akteure, besondere landeskundliche Erfahrung und den Aufbau stabiler Vertrauensverhältnisse zu lokalen Akteuren voraus. Diesen Notwendigkeiten stehen die Einsatzgepflogenheiten in gewissem Maße entgegen. Die regelmäßige Personalrotation stellt hier ein Problem dar, betrifft allerdings auch die zivilen Akteure. Es müssen Mechanismen gefunden werden, um das gesammelte Wissen und die angeeignete Erfahrungen zu verstetigen und zu professionalisieren.

PRTs als Instrument integrierten Peacebuildings: Neue Herausforderungen für Streitkräfte

In Afghanistan befinden sich seit vier Jahren Regionale Wiederaufbauteams (PRTs) im Einsatz. PRTs stellen eine institutionalisierte Verbindung von Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik in einem integrierten zivil-militärischen Instrument dar und sind in Umfang und inhaltlicher Ausrichtung flexibel anpassbar. Sie erscheinen als eine logische Konsequenz von zwei Entwicklungen der letzten zwei Dekaden: den Veränderungen im Konfliktgeschehen, (mehr innerstaatliche Konflikte und zunehmende Anzahl Fälle fragiler oder gescheiterter Staatlichkeit), sowie einer Evolution im Peacebuilding. In der Debatte fällt auf, dass die Möglichkeiten des Ansatzes häufig überschätzt werden, wobei diese Überschätzung bisweilen auch einhergeht mit einer überzogenen Erwartungshaltung an Stabilisierungs- und Wiederaufbaumissionen selber. Strategien und Instrumente zivil-militärischer Zusammenarbeit sind dabei keine neue Erfahrung in der Praxis von Stabilisierungs- und Wiederaufbaumissionen, die PRTs stehen nach fünf Jahren Bewährung in der Praxis aber für ein innovatives und nachhaltig etabliertes Instrument, das in dieser Form eine Neuerung ist.

Während der Analyse ist deutlich geworden, dass PRTs aufgrund ihrer kapazitären Beschränkungen kein Ersatz für eine übergeordnete Gesamtstrategie sind, sondern allenfalls „Zeit erkaufen“ können bis die Etablierung nachhaltiger staatlicher Strukturen gelungen ist. Sie können diese Strukturen auch nicht ersetzen. Sie sind also keine preiswerte und risikoarme Lösung für Staatsbildungsprozesse.

Dennoch bleibt festzuhalten, dass PRTs insbesondere für Szenarien geeignet zu sein scheinen, in denen das Vorgehen durch Light Footprint und Local Ownership bei gleichzeitig vergleichsweise geringen internationalen Ressourcen geprägt ist. Dies hat mehrere Vorteile: Es scheinen Szenarien erreichbar bei denen andernfalls aufgrund fehlenden politischen Willens (in der internationalen Gemeinschaft) gar keine Intervention erfolgen würde, indem sie den erforderlichen Gesamtkräfteinsatz reduzieren. PRTs ermöglichen den Geberländern ein kalkulierbares Engagement – auch auf niedrigem Niveau (doing business in a low key manner). Durch die skalierbare Größe der Teams wird die Teilnahme eher kleinerer Partnerländer möglich, die sich, anders als in großen Stabilisierungsmissionen, mit einem individuellen Beitrag präsentieren können. Bei diesem Argumentationsmuster besteht die Gefahr, zu geberorientiert zu denken und die Erfordernisse des Ziellandes nicht genügend zu berücksichtigen, beispielsweise indem von einer einheitlichen Strategie zugunsten einzelner Partner abgewichen wird. Die birgt die Gefahr, die planerischen Ressourcen auf die falsche Seite zu lenken und sich zu wenig an den Erfordernissen des Ziellandes zu orientieren.

PRTs verfügen als zivil-militärische Einheiten über komparative Vorteile gegenüber herkömmlichen zivilen Akteuren in ihren sicherheitsspezifischen Aufgabebereichen. In anderen Bereichen, insbesondere humanitärer Unterstützung und Wiederaufbau, kann ihr Einsatz zu Friktionen mit anderen Akteuren oder zu einem ineffizienten Ressourceneinsatz führen. Für Afghanistan wurde diese Problematik vor allem unter zwei Schlagworten diskutiert: der Parallelisierung von Aktivitäten und der negativen Beeinflussung der Wahrnehmung ziviler Akteure durch die Bevölkerung aufgrund einer Zusammenarbeit mit militärischen Kräften.

Sicherheit ist ein kostenkomparativer Bereich, da militärischer Schutz den Einsatz von Wiederaufbauhelfern in gefährlichen Gebieten ermöglichen kann. Selbst bei Wiederaufbauaktivitäten verfügen PRTs über diese Vorteile unter der Bedingung, dass aufgrund der instabilen und gefährlichen Sicherheitslage noch keine zivilen Akteure vor Ort sind. Mit dem Eintreffen ziviler Akteure entsteht zwangsläufig auch Koordinationsbedarf, gleichzeitig wachsen die Friktionsmöglichkeiten grundsätzlicher

Art, beispielsweise was die Unterscheidbarkeit der Akteure voneinander betrifft. Für eine gute Einsatzplanung und -durchführung gilt es, diese Zeitpunkte nicht zu verpassen.

Militärische Kräfte verfügen über Möglichkeiten, Einsätze auch in schwer zugänglichen Gebieten durchzuführen, insbesondere durch Logistik- und Transportkapazitäten, über die zivile Helfer nicht oder nur eingeschränkt verfügen. Hinzu kommt, dass Militärs diese Mittel schneller vor Ort bringen können als zivile Helfer. Den PRTs kann mit Blick auf dieses Argument eine Pionier- oder Brückenkopffunktion zukommen. Sie können die Ankunft ziviler Kräfte vorbereiten, grundlegende Arbeitsbedingungen herstellen und einen Maßnahmenbedarf ermitteln.

Neben diesen prozessorientierten (im Sinne von Zeiträumen) Vorteilen, besitzen PRTs in der Unterstützung der SSR eine weitere prozessunabhängige Eignung. PRTs können eine entscheidende Rolle im DDR-Prozess spielen. Dies betrifft weniger die Reintegration von Ex-Kombattanten, sondern vielmehr die Demobilisierung und Entwaffnung. Militärs verfügen über besondere Einheiten zur Kampfmittellagerung und -beseitigung und können bei robuster Mandatierung durch den ihnen möglichen Zwangsmiteinsatz, Kombattanten entwaffnen und Rüstungsgüter sicher lagern. Gerade die Bedeutung dieses Punktes wird häufig unterschätzt, mit dem Ergebnis, dass bereits erzielte Erfolge im DDR-Prozess wieder zunichte gemacht werden, indem die Waffen erneut in Umlauf gelangen.

Neben diesen Vorteilen bringt der Ansatz auch Beschränkungen mit sich, die die Wirkungsmöglichkeiten limitieren. Diese Limitierungen sind sicher nicht alle vor Einsatzbeginn vorhersehbar, sollten aber während des Einsatzes erkannt und in der Erwartungshaltung (von Politikern an die Wirkungsmöglichkeiten) berücksichtigt werden. Dazu zählt in erster Linie – im Unterschied zu umfangreichen und ressourcengesättigten Missionen – die fehlende Eignung, staatliche Strukturen zu ersetzen. PRTs können keine Akteure im Sinne von *transitive authority* sein, sie können lediglich in beschränkter Form unterstützend auf die Ausbildung staatlicher Strukturen einwirken.

Ebensowenig können PRTs in der Einsatzregion die Sicherheitslage allein gewährleisten oder wiederherstellen oder feindselig gesinnte Gruppen (beispielsweise in der Bevölkerung) kontrollieren. Dazu fehlen die Mittel und dies würde auch dem zivil-militärischen Charakter der PRTs entgegenstehen. Für die deutschen Teams würde eine Verschiebung dieses Merkmals wahrscheinlich den Ausstieg oder zu-

mindest die Veränderung des Charakters der Zusammenarbeit mit BMZ, BMI und AA bedeuten.

Ebenso wenig wie PRTs ein sicherheits- und stabilitätserzwingendes Instrument angesichts offener Feindseligkeit und unkooperativer Akteure sind, können sie als ein wirksames Instrument zur Drogenbekämpfung gesehen werden. PRTs können im Rahmen von eradikativ durchgeführten Counter Narcotics vermittelnde oder nachrichtendienstliche Aufgaben erfüllen, sind aber darüber hinaus in ihren Einsatzmöglichkeiten stark beschränkt. Sinnvollere Einsatzmöglichkeiten ergeben sich, wenn die Drogenbekämpfungsstrategie nicht auf die Vernichtung der Anbauflächen abzielt, sondern auf die Schaffung alternativer Einkommensquellen für die mohnanbauenden Bauern. PRTs können durch ihre Stabilisierungswirkung und die durch sie geschaffenen „Inseln der Sicherheit“ zur Ansiedelung von Investitionen beitragen und in begrenztem Umfang auch eigene wirtschaftliche Impulse setzen.

Deutlich geworden ist, dass PRTs über Vor- und Nachteile in den verschiedenen Aufgabenbereichen verfügen, aber dass vor allem die an sie gestellte Erwartungshaltung den Möglichkeiten angepasst sein muss. Dass heisst auch, zu berücksichtigen, dass Staatsbildungsprozesse einen ausdauernden Atem der internationalen Gemeinschaft verlangen. Schneckener spricht für verschiedene Metastrategien von 15 bis 20 Jahren. In Afghanistan ist die internationale Gemeinschaft seit fünf Jahren engagiert. Daraus resultiert eine Problematik, in der sich auch die PRTs wiederfinden: die Gestaltung politischer Debatten und Entscheidungsprozesse für ein dauerhaftes und nachhaltiges Engagement im Zielland. Überlegenswert wäre es an dieser Stelle, über eine Überführung des bisher national geprägten PRT-Ansatzes in eine VN-geführte Ausprägung nachzudenken. Generell wird vor dem Hintergrund einer möglicherweise zunehmenden Anzahl an Fällen, die ein internationales Eingreifen nötig machen, die Notwendigkeit für eine weitere Konzeptualisierung und Professionalisierung des Ansatzes deutlich. Dazu gehören auch Überlegungen, für welche Szenarien der PRT-Ansatz besonders geeignet ist und für welche nicht.

Im Zuge einer Ausweitung des Aufgabenprofils für die Streitkräfte können die PRTs einen wichtigen Baustein zur Institutionalisierung und Professionalisierung der nötigen Kompetenzen und Kapazitäten bilden, um damit gerüstet zu sein für „*Maßnahmen ziviler Krisenprävention, [...] militärische[r] Absicherung ziviler Anteile in Krisengebieten, [...] militärische[r] Ausbildungs- und Ausstattungshilfe, Beratung bei der Transformation des Sicherheitssektors bis hin zu friedensschaffenden und –erhaltenden Einsätzen*“ (Eitelhuber 2007, 42). Dies würde es verschiedenen Akteu-

ren erlauben, vom vernetzten Arbeiten zu profitieren und so nach dem Prinzip des multidimensionalen, integrierten Peacebuildings zu arbeiten, wie dies zuletzt im Aktionsplan Zivile Krisenprävention der Bundesregierung skizziert wurde. PRTs stellen darüber hinaus eine Möglichkeit dar, den Zielkonflikt zwischen Wiederaufbau und Entwicklung zu adressieren, indem sie als Instrument mit „leichtem Fußabdruck“ ein Scharnier zwischen lokalen Nehmern und internationalen Gebern bilden können ohne gleichzeitig mit einer eigenen ehrgeizigen inhaltlichen Agenda aufzutreten wie dies teilweise bei NGOs oder staatlichen Entwicklungsagenturen der Fall ist.

6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

6.1 Vom Wiederaufbau zur Aufstandsbekämpfung: Irakisierung Afghanistans?

Die Golden Hour für den Wiederaufbau und die Gestaltung von Staatlichkeit in Afghanistan nach dem Sturz der Taliban wurde versäumt, wobei sicher teilweise auch eine Unterschätzung des Umfanges der Herausforderung eine Rolle spielte: *“Ironically, it may be true that the more effective military planning is, the more challenging civil reconstruction becomes.”* (Pei/ Amin/ Garz 2006, 68). In den Jahren 2002 bis 2004 floss nur geringe internationale Unterstützung ins Land.⁷⁴

Dazu kommt, dass einige Geber kein Engagement über eine sicherheitspolitische Agenda hinaus wollten und aufgrund von Erfahrungen mit den Missionen auf dem Balkan in den 90er Jahren eine breite Unterstützung ablehnten, aus der Angst heraus, neue Abhängigkeiten zu schaffen: *„The reality that democratization is rarely the primary motivating factor for intervention is reflected in the fact that prior to the arrival of American troops, military planning is always prioritized over reconstruction planning* (Pei/ Amin/ Garz 2006, 68). Das Ergebnis dieser Strategie bis 2004 beschreibt Dobbins mit *„low input, low output“* und konstatiert, dass im Rahmen der Kampfhandlungen große Truppenkontingente zwar durch überlegene Feuerkraft und Technologie ersetzt werden konnten, aber dass im Rahmen des sich anschließenden Wiederaufbauprozesses Zeit, Truppenstärke und Geld nicht ersetzt werden konnten (Dobbins 2007, 3). In Anerkennung dieses Befundes wurde 2004 von den maßgeblichen Akteuren ein Strategiewechsel vollzogen, der sich zuerst darin äus-

⁷⁴In den Jahren 2002 und 2003 betrug das Pro-Kopf-Aufkommen der internationalen Hilfe für Afghanistan 50 US-\$, während es im Kosovo das Zehnfache dessen, für Bosnien-Herzegowina gar das Zwölfwache dessen betrug (Dobbins 2007, 3).

serte, dass die finanziellen Aufwendungen erheblich aufgestockt, Truppen verstärkt, Mandate erweitert sowie eine Führungsrolle der ISAF implementiert wurde.

Ein wesentlicher Baustein – und in gewisser Weise auch eine Fortführung des innovativen Charakters der militärischen Strategie vorher – waren die Regionalen Wiederaufbauteams, die seit ihrer Stationierung unzweifelhaft positive Wirkungen erzielt haben und im Rahmen des Auftragshorizontes, definiert durch den Bonner und Londoner Prozess, wertvolle Beiträge leisten konnten. Sie konnten die Konfliktintensität in ihren Verantwortungsbereichen vermindern⁷⁵, wenn auch nicht eine weitgehende Erosion der Sicherheitslage vor allem in den südlichen und östlichen Provinzen verhindern. Ob eine einfache Ausweitung des Einsatzes der Koalitionskräfte und afghanischen Sicherheitskräfte bei gleichzeitiger unveränderter Fortführung des PRT-Einsatzes zielführend sein wird, erscheint fraglich. PRTs haben eine positive Wirkung entfaltet, wenn die Gesamttendenz der Sicherheitslage positiv war. Negative Entwicklungen konnten sie nicht aufhalten, aber dennoch in instabilen Gebieten leuchtturmartig eine Präsenz aufrechterhalten.

PRTs konnten einen konstruktiven Beitrag zum Aufbau von Staatlichkeit leisten. Insbesondere bei der Sicherheitssektorreform konnten sie Unterstützung leisten und komparative Vorteile aufgrund ihres zivil-militärischen Charakters einbringen. Dieser Prozess ist in Afghanistan nach formalen Kriterien fortgeschritten und in einigen Bereichen auch bereits abgeschlossen, etwa was den Aufbau afghanischer Sicherheitskräfte betrifft. Eine nachhaltige, auch funktionale Konsolidierung von Staatlichkeit steht aber noch aus, insbesondere treten Defizite in der Verwaltung auf Provinz- und Kommunalbene zu Tage. Hier üben oftmals Akteure wie Stammesälteste und Warlords Macht durch parastaatliche Strukturen aus, stellen eine Herausforderung für den afghanischen Staat dar und können ihren Einfluss relativ ungehindert ausüben (Zakhilwal 2004, 3). Beteiligt an diesem negativen Befund sind in Teilen auch die PRTs, sofern sie mit diesen Akteuren zusammenarbeiten und so einen Legitimitätsbeitrag für illegitime nichtstaatliche Akteure leisten.

Eine weitere Herausforderung für die Konsolidierung afghanischer Staatlichkeit stellt die stark angewachsene Drogenwirtschaft dar und sollte im Rahmen gemeinsamer Anstrengungen, für die Großbritannien die Führungsrolle übernommen hat, bearbeitet werden. Die PRTs konnten in diesem Problemkomplex keine positiven Impulse setzen, allerdings muss der gesamten Drogenbekämpfungspolitik ein negatives Zeugnis ausgestellt werden. Als offene Frage bleibt, wie sich die Führungs-

⁷⁵Mit der Einschränkung: Sofern die adressierten Akteure nicht den Taliban zuzuordnen sind.

übernahme von ISAF über die PRTs auswirken wird. Von grundsätzlichen Konzept- und Einsatzveränderungen oder einer verbesserten Wirkung ist bisher allerdings wenig zu erkennen.

Aufgabenumfang und Verantwortungsbereich der PRTs müssen flexibel anpassbar sein, je nach Gefährdungslage/ Konfliktintensität, nach Präsenz internationaler ziviler Kräfte vor Ort, nach Präsenz und Funktionsfähigkeit afghanischer staatlicher Kräfte und nach der spezifischen Bedarfsstruktur vor Ort. Es sollte kein einheitliches PRT-Modell geben (Drolet 2006, 19), sondern vielmehr die Stärke des Ansatzes ausgespielt werden, die in seiner Anpassungsfähigkeit liegt.

Eine Ausweitung des PRT-Einsatzes würde mit dem bisher verfolgten Light Footprint-Charakter des internationalen Engagements konform gehen, solange eine enge Zusammenarbeit und Metasteuerung mit und seitens der afghanischen Regierung gewährleistet ist. Es gilt dabei die einander bedingende Verknüpfung von Sicherheit und Wiederaufbau zu betonen: *„Mutually reinforcing, progress on one front is necessary for progress on the other.“* (Weinbaum 2006, 139).

Entstanden aus einer Defizitsituation (Schmunk 2005) sind die PRTs, zusammengefasst, aus verschiedenen Gründen bisher nicht in der Lage gewesen zu einer Befriedung des Landes entscheidend beizutragen. Die nach wie vor gegebene Gleichzeitigkeit von Wiederaufbau- und Anti-Terror-Mandat (Senlis Council 2006b, 3ff.) erschwert die Arbeit ebenso wie der nur langsame Aufbau afghanischer Sicherheitskräfte. Die defizitäre Sicherheitslage wirkt hemmend auf den Wiederaufbau politisch-institutioneller Strukturen wie auch der Wirtschaft. Ohne die Erfahrung „guten Regierens“ und der Anhebung des allgemeinen Lebensstandards gerät die Akzeptanz der Regierung und des Engagements bei der Bevölkerung in Gefahr. PRTs können für einen State- und Nation-Building-Prozess Zeit erkaufen (Jakobsen 2005, 29). Ersetzen oder alleine bestreiten können sie ihn nicht, sie stellen keinen Ersatz für eine übergeordnete, ressourcengesättigte Mission dar.

Sie können allerdings dem oben angesprochenem Manko, dass militärische Planungen im Vorfeld von Interventionen oft Vorrang gegenüber Wiederaufbauplanungen haben, entgegenwirken. Wenn eine Verstetigung und Institutionalisierung des Ansatzes gelingt, kann er ein wichtiges Instrument für zukünftige Fälle darstellen, da er zum einen schnell vor Ort gebracht werden kann und zum anderen eine ausbaufähige Überleitung vom militärischen zum zivilen Vorgehen darstellen kann.

6.2 Empfehlungen

Wie kann eine weitere Stabilisierung des Landes und eine Konsolidierung der afghanischen Staatlichkeit gelingen und welchen Beitrag können die Regionalen Wiederaufbauteams leisten? Die erarbeiteten Befunde lassen folgende Empfehlungen sinnvoll erscheinen:

1. Ausbau der Kooperation mit Sicherheitskräften: Das Mandat und der Auftrag der PRTs sollte enger auf eine Zusammenarbeit mit den afghanischen und internationalen Sicherheitskräften ausgerichtet werden, die Teams sollten eine größere Rolle bei der Bekämpfung der Aufstandsbewegung einnehmen. PRTs können profunde Kenntnisse über lokale Strukturen und Machtverhältnisse gewinnen und diese an andere Akteure weitergeben. Eine engere Kooperation und Vernetzung kann einen effizienteren Einsatz der knappen PRT-Ressourcen ermöglichen, insbesondere bietet sich dieser Weg bei der Absicherung der Teams durch dezidierte Eingreifkräfte an (Bundesregierung 2004). PRTs können eine positive Rolle bei der Akzeptanz der Militäroperationen durch die Bevölkerung spielen, insbesondere aus der Erkenntnis heraus, dass der Aufstandsbewegung nicht mit militärischen Mitteln allein beizukommen ist (Quinlivan/ Nardulli 2007, 1). Dies stellt weiterhin eine Fokussierung auf den vorteilskomparativen Bereich Sicherheit dar, impliziert aber auch für bestimmte zivile Akteure einen „Lern- oder Gewöhnungsbedarf“.
2. Anpassung des Ansatzes für konfliktintensive Einsatzgebiete: Der Ansatz sollte in Reaktion auf die sich verschärfende Sicherheitslage weiterentwickelt werden, so dass auch in konfliktintensiven Gebieten der Einsatz gewährleistet ist. Gerade diese Räume sind von einem Rückzug ziviler Akteure gekennzeichnet und dürfen nicht sich selbst beziehungsweise illegitimen Gewaltakteuren überlassen werden.
3. Ausweitung der Ressourcen: Der Einsatzraum der PRTs sollte ausgeweitet werden, die Anzahl der Stützpunkte erhöht und die einzelnen Verantwortungsbereiche verkleinert werden, so dass eine flächendeckende, engmaschige Abdeckung realisiert wird. Eine deutliche Ausweitung der internationalen Kräfte steht nicht zur Debatte und der afghanische Staat ist in seinen Fähigkeiten nach wie vor eingeschränkt. Die Ausweitung des PRT-Einsatzes stellt für diesen Zusammenhang eine Kompromisslösung dar. Die Schaffung von „Inseln der Stabilität“ beziehungsweise die Anziehungskraft der PRTs für NGOs und wirtschaftliche Investitionen sollte forciert werden, auch unter schwierigen Um-

ständen. Auch hier scheint eine Zusammenarbeit mit afghanischen Sicherheitskräften angezeigt, wenn diese in die Stützpunkte integriert werden können. Die notwendigen erheblichen personellen Ressourcen können sich realistischerweise nur aus der afghanischen Bevölkerung rekrutieren

4. Forcierung der Wirkung im Bereich Staatlichkeit: Der PRT-Ansatz sollte stärker auf seine komparativen Vorteile im Bereich Staatlichkeit hin ausgerichtet werden. Dies schließt eine neue Bewertung der Wirkungsmöglichkeiten in den Bereichen Sicherheit und Wiederaufbau ein, die mit dem nunmehr erfolgten Aufbau afghanischer Sicherheitskräfte und der starken Präsenz von NGOs im Land kritisch hinterfragt werden müssen. Ziel muss eine Transition von Hoheit in afghanische Hände sein, sobald diese nachhaltig und eigenverantwortlich agieren können.
5. Verbesserung der Abstimmung mit der afghanischen Regierung und Partizipationsfähigkeit bisher nicht engagierter Akteure: Der Ansatz sollte hinsichtlich seiner konzeptionellen Flexibilität und Skalierbarkeit geschärft werden, gleichzeitig sollten die Koordinationsmechanismen mit der afghanischen Regierung gestärkt werden. Dies kann bisher nicht engagierten Akteuren die Möglichkeit eröffnen, am State-Building-Prozess zu partizipieren, gleichzeitig kann durch eine engere Abstimmung mit der afghanischen Regierung auf gemeinsame Best-Practice-Verfahren hingearbeitet und der Wirkungsgrad der PRTs verbessert werden und eine Aufstockung der Ressourcen für den Einsatz erreicht werden. Der Fokus sollte eher auf einheimischen Kräften, denn auf den etablierten internationalen Außenunterstützungsorganisationen liegen.
6. Verbesserung der politischen Kommunikation in den Entsendeländern: Insbesondere die Vermittlung des Ansatzes in die politische Öffentlichkeit lässt Defizite erkennen, zum einen was die Wirkungsmöglichkeiten der PRTs betrifft, zum anderen was den generellen Zeithorizont der State-Building-Mission in Afghanistan betrifft.

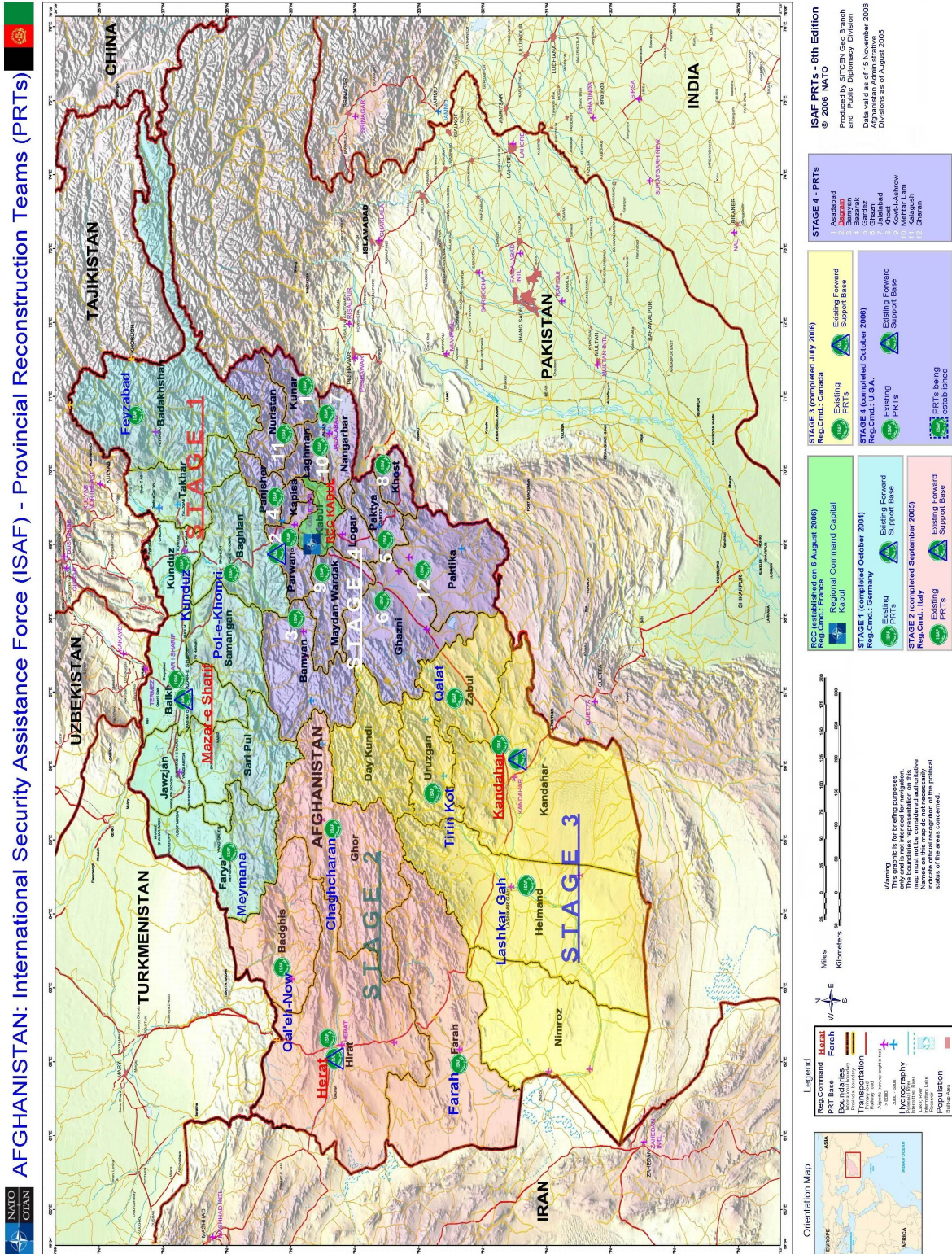
Neben diesen PRT-spezifischen Empfehlungen bleiben übergeordnete Themen offen, die nicht im Wirkungsbereich der Teams liegen, sondern von allen Akteuren adressiert werden müssen. Dazu zählen in erster Linie folgende Erkenntnisse:

- Zur nachhaltigen Stärkung und politischen Stabilisierung der afghanischen Staatlichkeit ist die Verbesserung der sozioökonomischen Lage der Bevölkerung unerlässlich.

- In dieser Erkenntnis liegt auch der Schlüssel zur Lösung des Sicherheitsproblems. Es müssen stärker als bisher die zwei Säulen der Aufstandsbewegung (religiös-fundamentalistisch motivierte Akteure, Führungskader vs. sozial motivierte Akteure, Basiskader) anerkannt werden (Jones 2007, 1), um ein Abdriften in bürgerkriegsartige Verhältnisse zu verhindern. Eine verzahnte Kombination wirksamer militärischer und wirtschaftlich-sozialer Maßnahmen ist notwendig.
- In der gleichen Weise muss an der Lösung des gewachsenen Drogenproblems gearbeitet werden. Der Narcokomplex stellt eine schwerwiegende Hypothek für die Etablierung afghanischer Staatlichkeit dar und verhindert auf lange Sicht die Entwicklung einer leistungsfähigen Volkswirtschaft.

Denn gelingen der Aufbau und die nachhaltige Stabilisierung des afghanischen Staates nicht, steht auch das demokratische Projekt vor dem Scheitern: *„The task of promoting democratic transitions and consolidation has become more difficult, because the countries with the economic, social, historical and geographic conditions most conducive to democracy have already installed [...] democracy. Second, and related to this, many of the tough cases that remain are so not simply because they lack the classic facilitating conditions for democracy – more developed levels of per capita income, civil society, independent mass media, political parties, mass democratic attitudes and values, and so on – but they lack as well the more basic conditions of a viable political order. Before a country can have a democratic state, it must first have a state [...]”* (Diamond 2005, 1).

7. Anhang

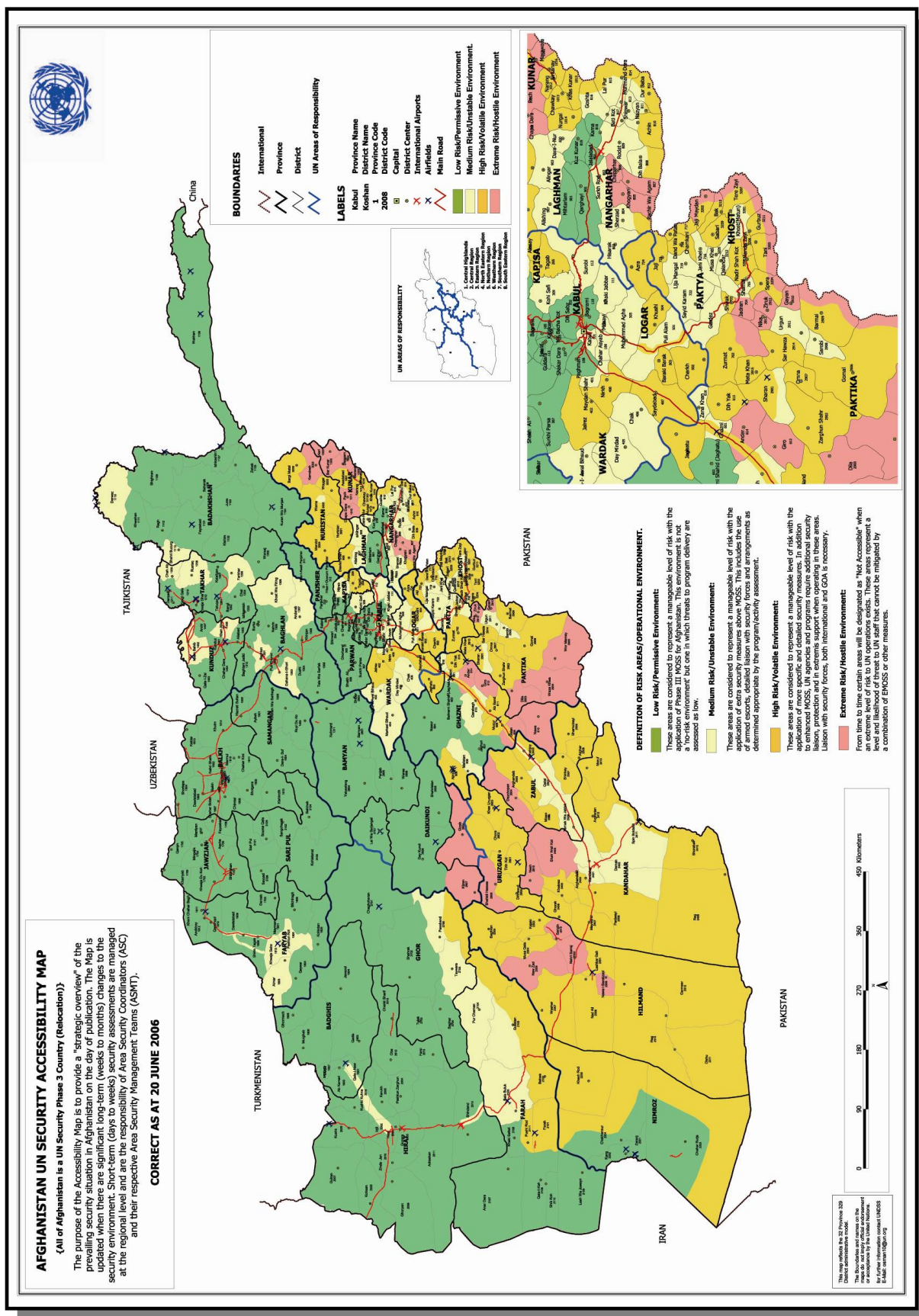


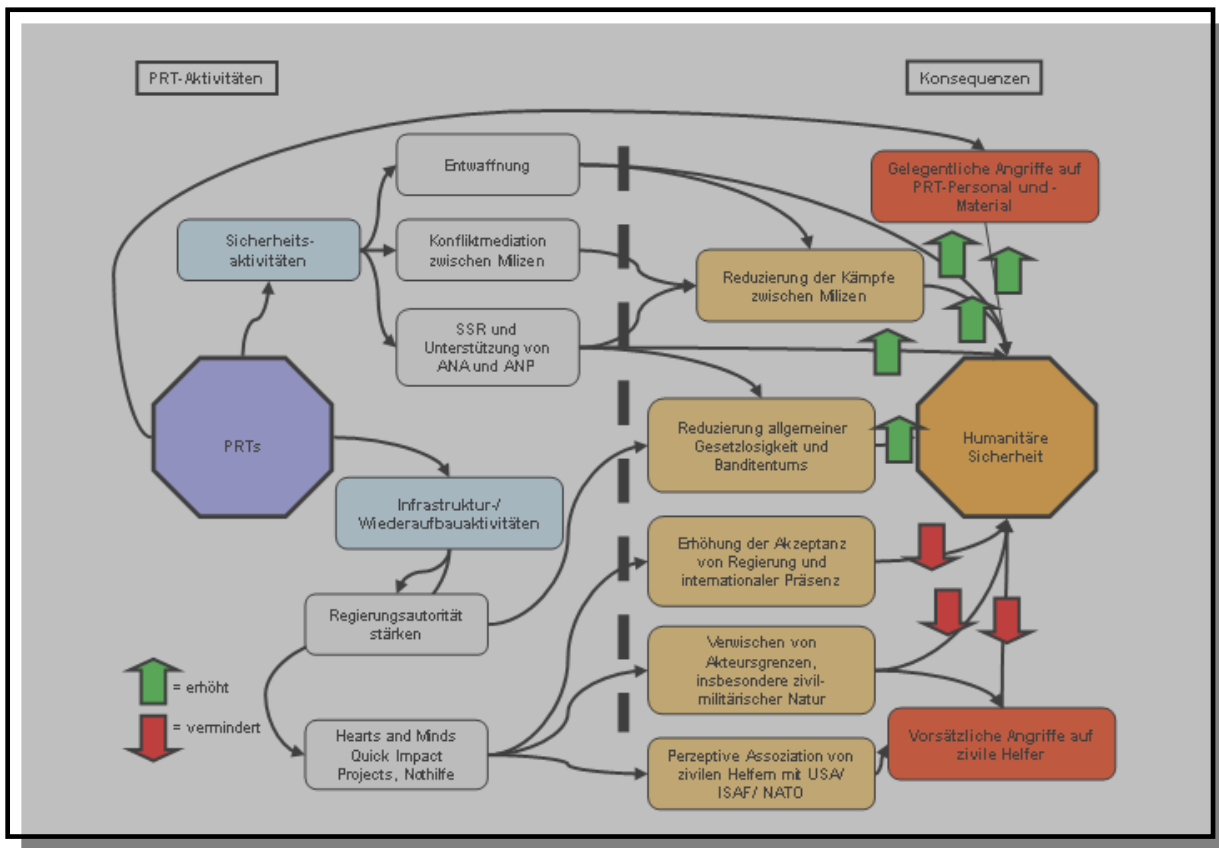
PRTs in Afghanistan (Stand: August 2007)	
RAC Nord (geführt aus Mazar i Sharif)	
Mazar i Sharif	Schweden
Kunduz	Deutschland
Maymana	Norwegen
Fayzabad	Deutschland zus. mit Dänemark und Tschechien
Puli Khumri/ Baghlan	Ungarn
RAC West (geführt aus Herat)	
Herat	Italien
Chaghcharan	Litauen
Farah	USA
Qala i Now	Spanien
RAC Süd (geführt aus Kandahar)	
Kandahar	Kanada
Tarin Kowt	Niederlande
Qalat	USA zusammen mit Rumänien
Lashkar Gah	UK zus. mit Estland und Dänemark
RAC Ost (geführt aus Bagram)	
Asadabad	USA
Bamyan	Neuseeland
Wardak	Türkei
Gardez	USA
Ghazni	USA
Jalalabad	USA
Khowst	USA
Nuristan	USA
Mihtarlam	USA
Bagram	USA zusammen mit Südkorea
Sharana	USA
Panjshir	USA

Quelle: Relief Web 2007

Analyseraster zur Beurteilung der Wirkungsmöglichkeiten und Wirkungen der PRTs			
Zielbereich der Wirkung/ Einsatzbereich			Beurteilung der Wirkungsmöglichkeiten und erzielten Wirkungen für die einzelnen Auftragsbereiche: Sicherheit Aufbau von Staatlichkeit Wiederaufbau/ Dienstleistung Bewertung erfolgt über qualitative Einschätzung anhand verschiedener Indikatoren
	Einsatzrolle	Instrumente (Auswahl)	
Sicherheit	Sicherheitsunterstützung	Präsenzpatrouillen, Langstreckenpatrouillen	
	Mediationsfunktion	Vermittlung zwischen rivalisierenden Fraktionen	
	Sanktionierungsfunktion	Direkt/ indirekt, Zwangsmiteinsatz, Abzug von Investitionen, Abschreckung	
Aufbau von Staatlichkeit	Anreizfunktion	Investitionen bzw. Koordination von Investitionen	
	Informationsfunktion	nachrichtendienstliches Material (Drogenbekämpfung), Lageberichte, Bedarfsanalysen (Wiederaufbau)	
	Multiplikatorrolle	Politische Verbindungs- und Überzeugungsarbeit, Kontaktpflege, Psyops, Quick Impact-Projekte, Einfluss der Zentralregierung stärken	
	Institution Building	DDR-Unterstützung, funktionierende staatliche Sicherheitsstrukturen aufbauen (Polizei- und Armeeausbildung), Effizienz der Provinzregierung stärken, Wahlvorbereitung, Stärkung der Zivilgesellschaft	
Wiederaufbau/ Dienstleistung	Sicherheitsproduktion	für Akteure der EZ, des afghanischen Staates	
	Substitutsfunktion	Humanitäre Aktivitäten, Aufbaumaßnahmen, Quick Impact-Projekte, Schaffung alternativer Einkommensquellen	
	Logistikrolle	Bereitstellung von Infrastruktur, Koordination der EZ mit afghanischen und internationalen NGOs	

Quelle: eigene Ausarbeitung





Quelle: Gostelow/ McHugh 2004

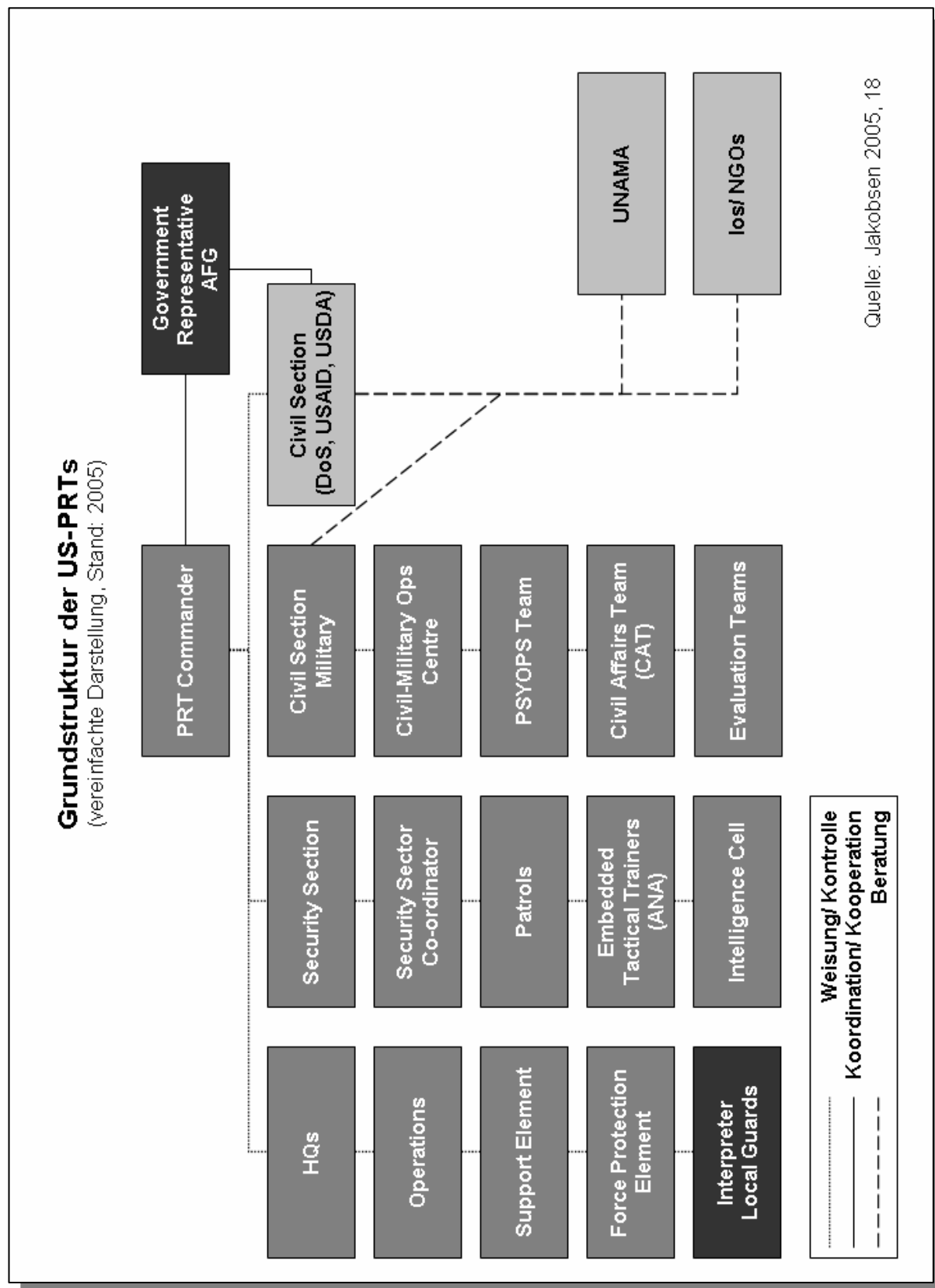
Troop Contributing Nations (TCN): On completion of Stage 4 expansion the ISAF mission consists of the following 37 Nations. (The troop numbers are based on broad contribution and do not reflect the exact numbers on the ground at any one time)

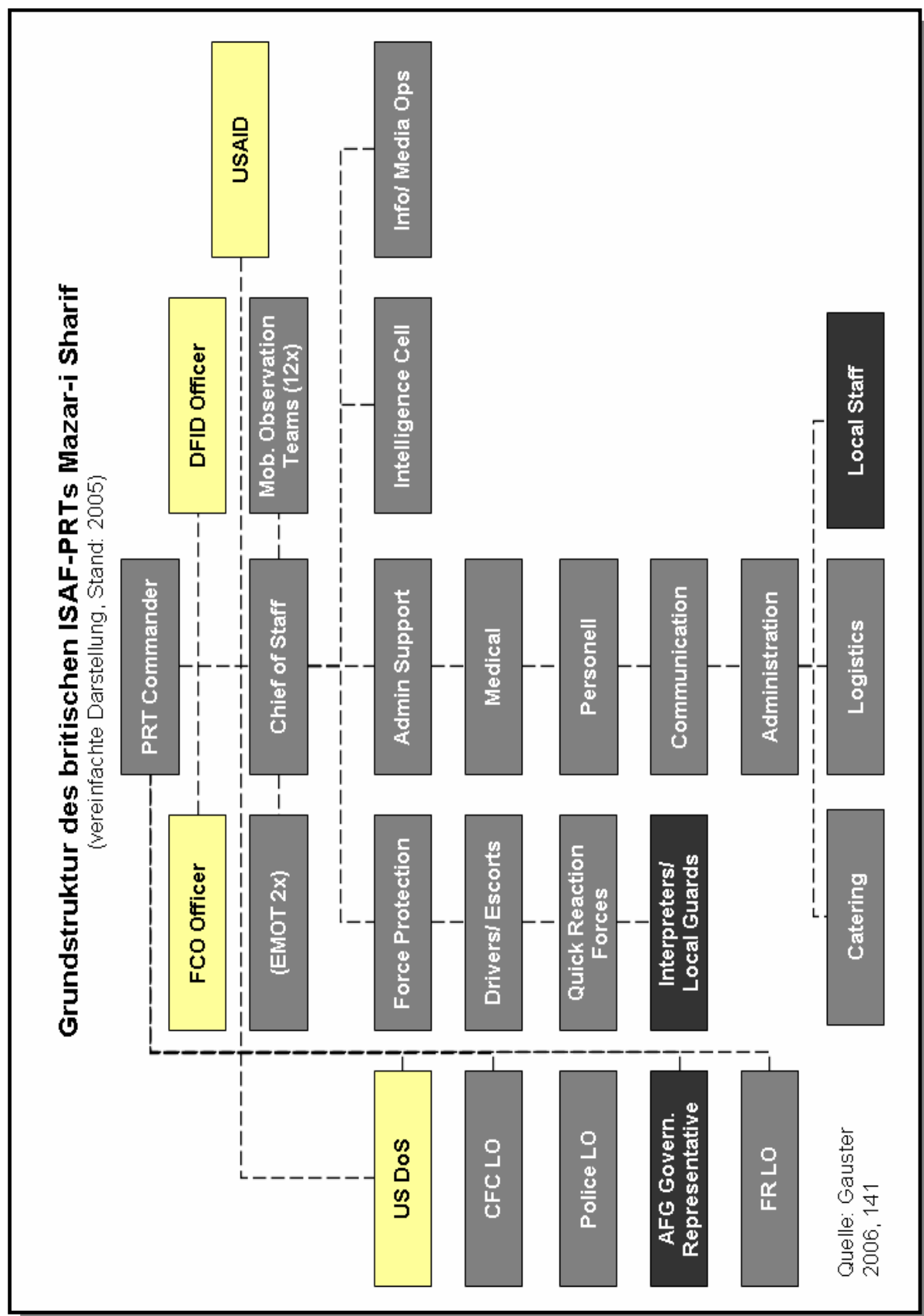
	Albania	30		Estonia	90		Lithuania	135		Slovenia	50
	Australia	200		Finland	100		Luxemburg	10		Spain	625
	Austria	5		France	1000		Netherlands	2100		Sweden	350
	Azerbaijan	20		The former Yugoslav Republic of Macedonia*	120		New Zealand	100		Switzerland	5
	Belgium	300		Germany	2750		Iceland	15		Turkey	475
	Bulgaria	150		Greece	180		Norway	350		United Kingdom	5200
	Canada	1800		Hungary	200		Poland	10		United States	11,250
	Croatia	120		Ireland	10		Portugal	180			
	Czech Republic	100		Italy	1800		Romania	750			
	Denmark	320		Latvia	35		Slovakia	60			
									TOTAL	31,000	

* Turkey recognises the Republic of Macedonia with its constitutional name

Approved as at 5 October 2006

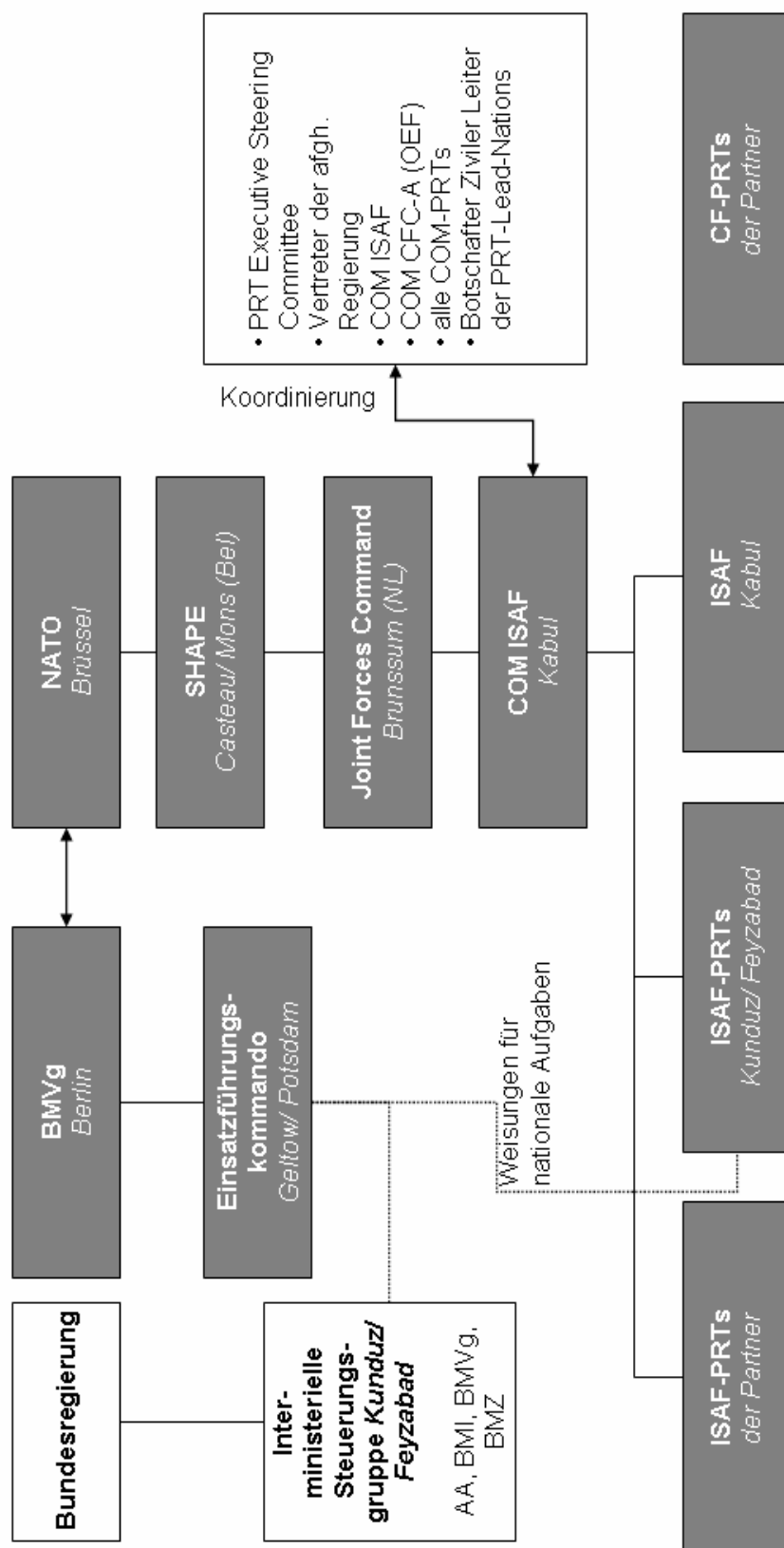
Quelle: Relief Web 2007





Die militärische Führung der deutschen PRTs

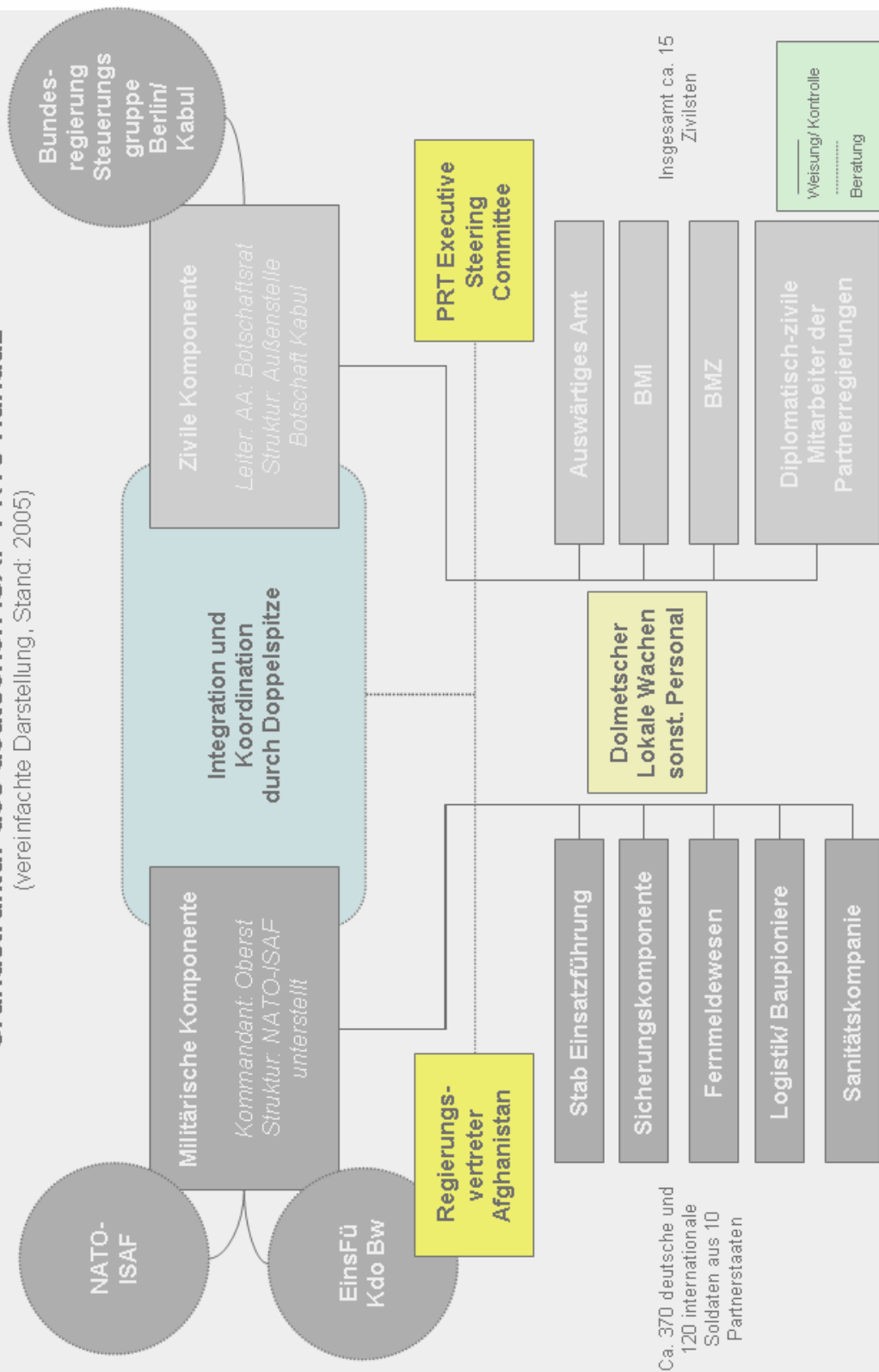
(vereinfachte Darstellung, Stand: 2005)



Quelle: Schmunk 2005, 33

Grundstruktur des deutschen ISAF-PRTs Kunduz

(vereinfachte Darstellung, Stand: 2005)



Quelle: Schmunk 2005, 17

8. Literaturverzeichnis

8.1 Monographien

Bonacker, Thorsten/ Peter Imbusch (2005): Zentrale Begriffe der Friedens- und Konfliktforschung: Konflikt, Gewalt, Krieg, Frieden. In: Friedens- und Konfliktforschung. Eine Einführung (Hg. Peter Imbusch und Ralf Zoll) Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Chiari, Bernhard (im Auftrag des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes) (2006): Afghanistan. Wegweiser zur Geschichte. Paderborn: Schöningh.

Chojnacki, Sven (2005): Kriege im Wandel. Eine typologische und empirische Bestandsaufnahme. Aus: Anna Geis (Hg.): Den Krieg überdenken. Kriegsbegriffe und Kriegstheorien in der Kontroverse. Baden-Baden: Nomos.

Dobbins, James u.a. (2003): America's Role in Nation-Building. From Germany to Iraq. Santa Monica: RAND Corporation.

Dobbins, James u.a. (2005): The UN's Role in Nation-Building. From Congo to Iraq. Santa Monica: RAND Corporation.

Dobbins, James u.a. (2007): The Beginner's Guide to Nation-Building. Santa Monica: RAND Corporation.

Doyle, Michael, W.: Einführung. In: Ottunu, Olara A and Doyle, Michael W. (1998): Peacemaking and Peacekeeping for the New Century. Lanham, New York, Boulder, Oxford: Rowman and Littlefield.

Ekbladh, David (2006): From Consensus to Crisis. The Postwar Career of Nation-Building in U.S. Foreign Relations. Aus: Francis Fukuyama: Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Frank, Cornelia u. a. (2004): Reader Sicherheitspolitik. Afghanistan. Bonn: Streitkräfteamt der Bundeswehr.

Fukuyama, Francis (2004): State-Building. Governance and World Order in the Twenty-First Century. Ithaca: Cornell University Press.

Fukuyama, Francis (2006): Guidelines for Future Nation-Builders. Aus: Francis Fukuyama: Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Fukuyama, Francis (2006): Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Gauster, Markus (2006): Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. Ein innovatives Instrument des internationalen Krisenmanagements auf dem Prüfstand. Wien: Landesverteidigungsakademie.

Jones, Seth G. u.a. (2005): Establishing Law and Order after Conflict. Santa Monica: RAND Corporation.

Long, Austin (2006): On "Other War". Lessons from Five Decades of RAND Counterinsurgency Research. Santa Monica: RAND Corporation.

Mair, Stefan/ Mariana Ottaway (2004): States at Risk and Failed States. Putting Security First. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

Marten, Kimberley Zisk (2004): Enforcing the Peace: Learning from the Imperial Past. New York: Columbia University Press.

Miliken, Jennifer (Hg.) (2003): State-Failure, Collapse and Reconstruction. London: Blackwell.

Pei, Minxin/ Samia Amin/ Seth Garz (2006): Building Nations. The American Experience. Aus: Francis Fukuyama: Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Slim, Hugo (1997): The Stretcher and the Drum: Civil-Military Relations in Peace Support Operations. In: Ginifer, Jeremy (Hg.): Beyond the Emergency Development within UN Peace Missions. Portland: Frank Cass Publishers.

Starr, Frederick S. (2006): Sovereignty and Legitimacy in Afghan Nation-Building. Aus: Francis Fukuyama: Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Watkins, Charlotte (2003): Provincial Reconstruction Teams: An Analysis of their Contribution to Security in Afghanistan. Phoenix: Institute for Afghan Studies.

Weinbaum, Marvin G. (2006): Rebuilding Afghanistan: Impediments, Lessons, and Prospects. Aus: Francis Fukuyama: Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

8.2 Aufsätze, Internetquellen, Zeitungs- und Zeitschriftenartikel

Autor, ohne (2006): "Kritiker beklagen mangelndes Konzept. Bundeswehr in Afghanistan." 31.5.2006. Aus: Der Spiegel. Hamburg: Der Spiegel.

Autor, ohne (2007) „Die Akzeptanz der Einsätze schrumpft“. Loyal-Gespräch mit Winfried Nachtwei, Obmann im Verteidigungsausschuss des Deutschen Bundestages und Sicherheitspolitischer Experte der Bundestagsfraktion Bündnis 90/ Die Grünen. Aus: Loyal – Magazin für Sicherheitspolitik. Nr. 5, Mai 2007. Bonn: Verband der Reservisten der Deutschen Bundeswehr e.V.

Autor, ohne (2007): „Wir zwingen die Taliban zu reagieren“. Loyal-Gespräch mit General Egon Ramms, Befehlshaber des Allied Joint Forces Command, Brunssum, dem operativen NATO-Hauptquartier für den ISAF-Einsatz, über die Lage in Afghanistan. Aus: Loyal – Magazin für Sicherheitspolitik. Nr. 6, Juni 2007. Bonn: Verband der Reservisten der Deutschen Bundeswehr e.V.

Autor, ohne (2007): Afghan Government more corrupt than the Taleban: Survey. Aus: Khaleej Times, 19.3.2007.

Autor, ohne (2007): Kanzlerin sieht deutsches Afghanistan-Konzept bestätigt. 19.3.2007. Aus: Der Spiegel. Hamburg: Der Spiegel.

Beckman, Steve/ Peter J. Atkinson (2005): From Assumption to Expansion Planning and Executing NATO's First Year in Afghanistan at the Strategic Level. Carlisle: United States Army War College.

Bessler, Manuel/ Kaoruku Seki (2006): Civil-Military Relations in Armed Conflicts. A Humanitarian Perspective. Auszug aus: Bessler/ Seki (2006): Liaison – A Journal of Civil-Military Humanitarian Relief Collaborations, Heft. III, Nr. 3.

Biermann, Kai (2007): Raus aus Afghanistan? Aus: Die Zeit, Nr. 28/2007. Hamburg: Die Zeit.

Böge, Friederike (2007): "Die Deutschen haben wohl Angst" Aus: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 8.07.2007, Nr. 27. Frankfurt/ Main: Frankfurter Allgemeine Zeitung.

Boutros-Ghali, Boutros (1995): Supplement to an Agenda for Peace. Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations. Genf: Vereinte Nationen.

Boutros-Ghali, Boutros (1995): Supplement to an Agenda for Peace: Positionspapier des Generalsekretärs aus Anlass des fünfzigjährigen Jubiläums der Vereinten Nationen (A/50/60 – S/1995/1). Genf: Vereinte Nationen.

Brookings Institution (2006): Are We Winning the War on Terrorism? A Report from Afghanistan. Washington D.C.: Brookings Institution.

Buchsteiner, Jochen (2007): Kleine Deals mit den Taliban. Aus: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung Nr. 9, 4.3.2007. Frankfurt/ Main: Frankfurter Allgemeine Zeitung.

Buck, Christiane (2007): Kleine Schritte. Aus: Y. Magazin der Bundeswehr 6/2007.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2007): Länder und Regionen. Partnerländer. Afghanistan. Zusammenarbeit. (Informationen auf der Webseite des Ministeriums: <http://www.bmz.de/de/laender/partnerlaender/afghanistan/zusammenarbeit.html#t2>)

Bundesregierung, Die (2004): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Günther Friedrich Nolting, Dr. Werner Hoyer, Helga Daub, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Drucksache 15/ 3769. Berlin: Deutscher Bundestag.

Bundesregierung, Die (2006): „Sicherheit und Stabilität durch Krisenprävention gemeinsam stärken“ 1. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. Berlin: Bundesregierung.

Burghardt, Diana/ Tobias Pietz (2006): Handreichung. Themenbereiche und Konfliktfelder zivil-militärischer Beziehungen. Bonn: Bonn International Center for Conversion.

Center for Defense Information (2001): Reshaping the Military for Asymmetric Warfare. Washington D.C.: Center for Defense Information.

Cobane, Craig T. (2005): Provincial Reconstruction Teams and Security Assistance. Comments on an Evolving Concept. In: Disam Journal, Juni 2005. Washington D.C.: The Defense Institute of Security Assistance Management.

Debiel, Tobias (2005): „Fragile Staaten als Problem der Entwicklungspolitik.“ Aus: Aus Politik und Zeitgeschichte, 28-29/2005, "Zerfallende Staaten". Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Debiel, Tobias, Stephan Klingebiel/ Andreas Mehler/ Ulrich Schneckener (2004): Zwischen Ignorieren und Intervenieren. Strategien und Dilemmata externer Akteure in fragilen Staaten. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden.

Diamond, Larry (2005): Promoting Democracy in Post-Conflict and Failed States: Lessons and Challenges. Prepared for the National Policy Forum on Terrorism, Security, and America's Purpose. Washington D.C.: ohne Verlag.

Dobbins, James (2007): Ending Afghanistan's Civil War. Testimony presented before the Senate Foreign Relations Committee on March 8, 2007. Santa Monica: RAND Corporation.

Dreyer, Vincent M. (2006): Retooling the Nation-Building Strategy in Afghanistan. Carlisle: United States Army War College Carlisle Barracks.

Drolet, John D. (2006): Provincial Reconstruction Teams: Afghanistan vs. Iraq - Should we have a standard Model? Carlisle: United States Army War College Carlisle Barracks.

Dziedzic, Michael J., Michael K. Seidl (2005): Provincial Reconstruction Teams and Military Relations with International and Nongovernmental Organizations in Afghanistan. Washington D.C.: United States Institute of Peace.

Eitelhuber, Norbert (2007): Politik für den Frieden. Regierungsbreicht zur Krisenprävention vorgelegt. Aus: IF – Zeitschrift für Innere Führung, Nr. 1/ 2007. Bonn: Streitkräfteamt, Informations- und Medienzentrale der Bundeswehr.

Foreign and Commonwealth Office (FCO), Afghanistan Group (2005): Paper on UK PRT Experience. London: Foreign and Commonwealth Office.

Fouzieh, Melanie Alamir (2004): Afghanistan. Bonn: Streitkräfteunterstützungskommando, Presse- und Informationszentrum der Streitkräftebasis.

Gallis, Paul (2006): NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance. Washington D.C.: The Library of Congress.

Ghani, Ashraf (2006): Global Security and Afghanistan. London: Chatham House.

Gienanth, Tobias von (2006): Die Kehrtwende der Bush-Administration zum „Nation-Building“. Kontroverse Diskussion in angelsächsischen Fachzeitschriften. Berlin: Zentrum für Internationale Friedeneinsätze.

Glatzer, Bernt (2003): Afghanistan. Länderbezogene Konfliktanalyse. Berlin, Eschborn: Friedrich Ebert Stiftung/ Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

Goodson, Larry (2003): Afghanistan's Long Road to Reconstruction. Journal of Democracy, Vol. 14, Nr. 1, Januar 2003. Washington D.C.: Journal of Democracy.

Goodson, Larry (ohne Jahr): Canada's Security Options in Afghanistan. Pennsylvania: United States Army War College

Gordon, Philip H. (2006): NATO's growing Role in the Greater Middle East. Abu Dhabi: The Emirates Center for Strategic Studies and Research.

Gostelow Lola/ Gerard McHugh (2004): Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian-Military Relations in Afghanistan. London: Save the Children.

GTZ (2007): Handlungsprinzipien in der Entwicklungszusammenarbeit. Eschborn: GTZ. (Informationen auf der Webseite der GTZ: <http://www.gtz.de/de/themen/uebergreifende-themen/krisenpraevention/4048.htm>)

Hardegger, Sascha (2003): Cimic-Doktrin im Spannungsfeld zwischen humanitärer Hilfe und militärischer Krisenintervention. Beiträge, Nr. 41, Januar 2003. Zürich: Zentrum für internationale Studien.

Hett, Julia: (2005): Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. Das amerikanische, britische und deutsche Modell. Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze.

Hoffman, Bruce (2004): Insurgency and Counterinsurgency in Iraq. Santa Monica: RAND Corporation

Höntzsch, Tillmann (2006): Das Konzept der Zivil-Militärischen Kooperation (CIMIC) am Beispiel des Bundeswehreinsatzes in Afghanistan. Aus: Kölner Arbeitspapiere zur internationalen Politik Nr. 26/ 2006. Köln: Universität Köln.

Hulsman, John (2005): „Staaten bauen mit Lawrence von Arabien. Die Erfahrungen des britischen Offiziers sind gültiger denn je.“ Aus: Internationale Politik, Juni 2005. Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.

Human Rights Watch (HRW) (2006): ICBL's Landmine Monitor. New York: Human Rights Watch.

Ibrahimi, Sayed Yaqub (2007): Friends fall out in Northern Afghanistan. London: Institute for War and Peace Reporting.

International Crisis Group (2003): Afghanistan: Judicial Reform and Transitional Justice. Asia Report Nr. 45, Januar 2003. Brüssel: International Crisis Group.

International Crisis Group (2006): Pakistan's Tribal Areas: Appeasing the Militants. Asia Report Nr. 125, Dezember 2006. Brüssel: International Crisis Group.

International Crisis Group (2006a): Countering Afghanistan's Insurgency: No quick Fixes. Asia Report Nr. 123, November 2006. Brüssel: International Crisis Group.

ISAF (2006): International Security Assistance Force Mission Structure. Brunssum: NATO. (Informationen des Allied Joint Forces Command Brunssum, abrufbar über die Webseite: <http://www.jfcbs.nato.int/>)

ISAF (2006): ISAF Regional Commands and PRT Locations. Brunssum: NATO. (Informationen des Allied Joint Forces Command Brunssum, abrufbar über die Webseite: <http://www.jfcbs.nato.int/>)

Jakobsen, Peter Viggo (2005): PRTS in Afghanistans. Successful but not sufficient. Kopenhagen: Danish Institute for International Studies.

Jalali, Ali Ahmad (2006): The Future of Afghanistan. Carlisle: United States Army War College.

Jerusalem Post (2007): Afghanistan to break Opium Poppy growing record. Aus: The Jerusalem Post, 17.7.2007.

Jones, Bruce/ Feryal Cherif (2003): Evolving Models of Peacekeeping. Policy Implications & Responses. New York: Center on International Cooperation.

Jones, Seth G. (2007): Afghanistan's Local Insurgency. Santa Monica: RAND Corporation.

Kennedy, Harold (2004): „Back from Afghanistan. Civil Affairs Units Deploy to Iraq“. National Defense Magazine (2/2004). Arlington: National Defense Industrial Association.

Koelbl, Susanne (2005): Afghaniscam. Aus: Der Spiegel, 30. März 2005. Hamburg: Der Spiegel.

Krasner, Stephen (2004): Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States" Aus: International Security, Nr. 29, 2. Cambridge: MIT Press.

Kursawe, Janet (2006): Neue Herausforderungen für die NATO in Afghanistan. Giga Focus des Deutschen Orient-Instituts, Nr. 10, 2006. Hamburg: Deutsches Orient-Institut.

Lee, Matthew (2007): Afghanistan Poppy Cultivation skyrockets. Aus: Associated Press vom 4.8.2007.

Lohse, Eckart (2006): Mit scharfem Zünder. Die Gefahr für die Bundeswehrsoldaten in Afghanistan nimmt stetig zu. Aus: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung. Nr. 22/ 2006. Frankfurt am Main: Frankfurter Allgemeine Zeitung.

Martins, Mark (2004): No Small Change in Soldiering. The Commander's Emergency Response Program In Iraq And Afghanistan. In: Army Lawyer (Februar 2004). Charlottesville: Judge Advocate General's Legal Center and School.

Martins, Mark (2004): No Small Change of Soldiering: The Commander's Emergency Response Program in Iraq and Afghanistan. In: Army Lawyer (Feb. 2004). Charlottesville: The Judge Advocate General's Legal Center and School.

McMahon, Robert (2004): Afghanistan: Report urges Reforms in International Civil-Military Teams. Prag: Radio Free Europe.

McNerney, Michael J. (2005): Stabilization and Reconstruction in Afghanistan: Are PRTs a Model or a Muddle? Washington D.C.: Center for Defense Information.

Millen, Raymond A. (2005): Afghanistan. Reconstituting a Collapsed State. Carlisle: Strategic Studies Institute.

Moke, Markus/ Dennis Dijkzeul (2005): Humanitäre Hilfe - Fluch oder Segen? Köln: Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe e.V.

Nachtwei, Winfried (2004): Beobachtungen beim Besuch der PRTs in Feyzabad und Kunduz am 26.09.2004. (Abgerufen über die Webseite des Autors)

Nachtwei, Winfried (2004): Polizei- und Justizaufbau in Afghanistan endlich massiv unterstützen. Mitteilung vom 6.6.2007. (Abgerufen über die Webseite des Autors)

National Security Council (2005): National Strategy for Victory in Iraq. Washington D.C.: National Security Council.

Noetzel, Timo/ Benjamin Schreer (2006): German Special Operations Forces. The Case for Revision. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Nonnenmacher, Günther (2007): Afghanistan-Einsatz. Im deutschen Interesse. Aus: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.05.2007. Frankfurt/ Main: Frankfurter Allgemeine Zeitung.

Paasch, Rolf (2006): Zwischen „Compact“ und Karikaturen. Afghanistans mühevoller Weg zur Demokratie. Berlin, Friedrich Ebert Stiftung.

Peck, Scott R. (2004): PRTs: Improving or Undermining the Security for NGOs and PVOs in Afghanistan? Newport: United States Naval War College.

Perito, Robert M. (2005): The U.S. Experience with Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. Washington D.C.: United States Institute of Peace.

Petersohn, Ulrich (2006): Die Nutzung privater Militärfirmen durch US-Streitkräfte und Bundeswehr. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Presse und Informationszentrum beim Einsatzführungskommando der Bundeswehr (2005): Das Provincial Reconstruction Team Kunduz. Schwielowsee: Bundeswehr. (Abrufbar über die Webseite: <http://www.einsatz.bundeswehr.de/>)

Quinlivan, James T./ Bruce R. Nardulli (2007): The Counterinsurgency Fight: Thick Globally. Loose Locally. Aus: Washington Post, 27.4.2007.

Rittberger, Volker (2005): Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit: Handlungsoptionen und Risiken beim Aufbau stabiler Friedensordnungen. Aus: Die Friedens-Warte – Journal of International Peace and Organization, Heft 1-2 2005. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag.

Rorke, Terri (2003): PRT 101: Reservist Explains Reconstruction Team's Role in Rebuilding Afghanistan. Ohne Ort: Ohne Verlag.

Rosenau, William (2007): Subversion and Insurgency. Santa Monica: RAND Corporation.

Rubin, Barnett R. u.a. (2004): Building a new Afghanistan: The Value of Success, the Cost of Failure. New York: Center on International Cooperation.

Rubin, Barnett R. u.a. (2005): Afghanistan 2005 and Beyond. Prospects for Improved Stability Reference Document. Den Haag: Netherlands Institute for International Relations.

Sattar, Majid (2007): Der Terror nimmt zu: Die Irakisierung Afghanistans. Aus: Frankfurter Allgemeine Zeitung 14.7.2007. Frankfurt/ Main: Frankfurter Allgemeine Zeitung.

Schetter, Conrad (1998): Afghanistan zwischen Chaos und Machtpolitik. Berlin, Friedrich Ebert Stiftung.

Schetter, Conrad (2004): Kriegsfürstentum und Bürgerkriegsökonomien in Afghanistan. Arbeitspapiere zur internationalen Politik, Nr. 3 2004. Köln: Universität zu Köln.

Schetter, Conrad (2005): Afghanistan - Zerbrechlicher Fortschritt. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.

Schmeidel, Susanne (2007): Des Kaisers neue Kleider. Friedensmissionen in Afghanistan. Aus: Die Friedens-Warte – Journal of International Peace and Organization, Heft 1 2007. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag.

Schmunk, Michael (2005): Die deutschen Provincial Reconstruction Teams. Ein neues Instrument zum Nation-Building. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Schneckener, Ulrich (2003): Staatszerfall als globale Bedrohung. Fragile Staaten und transnationaler Terrorismus. Aus: Internationale Politik, November 2003. Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.

Schneckener, Ulrich (2005): Fragile Staatlichkeit als Sicherheitsrisiko. Aus: Politik und Zeitgeschichte 28-29/ 2005 „Zerfallende Staaten“. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Schneckener, Ulrich (2006): Frieden Machen: Peacebuilding und peacebuilder. Aus: Friedens-Warte. Journal of International Peace and Organization. Heft 1-2 2006. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.

Schubert, Gunter (2001): Afghanistan. FES-Analyse. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.

Senlis Council, The (2006): Insurgency Assessment Report Reveals Disintegration of Government Control in Pashto Belt of Southern Afghanistan. London: Senlis Council.

Senlis Council, The (2006a): Field Notes. Insurgency Assessment. The Signs of an Escalating Crisis. London: Senlis Council.

Senlis Council, The (2006b): Canada in Kandahar. No Peace to Keep. A Case Study of the Military Coalitions in Southern Afghanistan. London: Senlis Council.

Senlis Council, The (2006c): Helmand at War. The Changing Nature of Insurgency in Southern Afghanistan and its effects on the Future of the Country. London: Senlis Council.

Spanta, Ranging (2007): Die Lage in Afghanistan und die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.

Stahel, Anton, u.a. (2005). „Nation Building Afghanistan“ Aus: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, Beilage zu 7/8 Juli 2005. Frauenfeld: Schweizerische Offiziersgesellschaft.

Steinberg, Gudion (2006): Die irakische Aufstandsbewegung. Akteure, Strategien, Strukturen. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Stelzenmüller, Constanze (2004): Bündnis in Bedrängnis. Die NATO in ihrer größten Bewährungsprobe. Aus: Internationale Politik, Ausgabe Juni 2004. Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.

Suleman, Muhammad/ Kanishka Nawabi (2005): Conflict Analysis Afghanistan. Update May 2005. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.

Swisspeace (2007: Fast Update. Afghanistan.Trends in Conflict and Cooperation. Bern: Swisspeace.

Thier, J. Alexander (2004): Reestablishing the Judicial System in Afghanistan. Working Paper Nr. 19, 2004. Stanford: Center on Democracy, Development, and the Rule of Law, Stanford Institute for International Studies.

Uesugi, Yuri (2005): The Provincial Reconstruction Teams (PRTs) and their Contribution to the Disarmament , Demobilization and Reintegration (DDR) Process in Afghanistan. Hiroshima: Hiroshima University Partnership for Peacebuilding and Social Capacity.

United Nations (2005): Bericht der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen. New York: United Nations.

United Nations News Centre (2005): UN experts give mixed scorecard to efforts to improve peacekeeping. New York: United Nations News Centre. (5.10.2005, Abrufbar über die Webseite: <http://www.un.org/apps/news/storyAr.asp?NewsID=16107&Cr=peacekeeping&Cr1=&Kw1=high-level+panel&Kw2=&Kw3=>)

United Nations Office on Drugs and Crime (2006): Opium Survery 2006. New York: United Nations Office on Drugs and Crime. (Abrufbar über die Webseite: www.unodc.org/pdf/execsummaryafg.pdf)

United States Agency for International Development (2006): Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. An Interagency Assessment. Washington D.C.: United States Agency for International Development.

United States Agency for International Development (2007): Presidential Initiatives. Afghanistan Road. Washington D.C.: United States Agency for International Development (Webseite zur Information über die Kabul-Kandahar-Landverbindung, Abrufbar über die Webseite: http://www.usaid.gov/about_usaid/presidential_initiative/afghanroad.html)

United States Ambassador to Afghanistan (2004): PRT Working Principles. Washington D.C.: United States State Department.

Weller, Christoph (Hg.) (2007): Zivile Konfliktbearbeitung: Aktuelle Forschungsergebnisse. I-NEF-Report 85/2007. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden.

Welthungerhilfe, Deutsche (WHH) (2005): Klare Trennung zwischen Militär und zivilen Helfern. Pressemitteilung der WHH vom 25.9.2005.

Welthungerhilfe, Deutsche (WHH) (2007): Strategiewechsel in Afghanistan. Pressemitteilung der WHH vom 21.5.2007.

Welthungerhilfe, Deutsche (WHH) (2007a): Landbevölkerung beim Wiederaufbau stärker berücksichtigen. Pressemitteilung der WHH vom 30.1.2007.

Wieland-Karimi, Almut (2006): Afghanistan: Rückblick 2005, Ausblick auf 2006. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.

Wilke, Boris (2003): Wie weiter in Afghanistan? Regionale Wiederaufbauteams als möglicher Einstieg in ein größeres internationales Engagement. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Wilke, Boris (2004): Staatsbildung in Afghanistan? Zwischenbilanz der internationalen Präsenz am Hindukusch. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Wimmer Andreas/ Conrad Schetter (2002): Staatsbildung zuerst. Empfehlungen zum Wiederaufbau und zur Befriedung Afghanistans. Bonn: Zentrum für Entwicklungsforschung.

Wyrwich, Roswitha/ Andrew Denison (2006): Deutschland in Afghanistan: Woher, wohin? Königswinter: Transatlantic Networks.

Zakhilwal, Hazrat Omar (2004): Extending Governance Structures Beyond Kabul: Progress and Potential for Development Programs. The Case of NSP. Kabul: Ministry of Rural Rehabilitation & Development.

8.3 Rechtsgrundlagen

Anmerkung: Die für den deutschen Einsatz relevanten Rechtsgrundlagen sind vollständig zusammengefasst und verlinkt unter folgender Seite der Stiftung Wissenschaft und Politik abrufbar: <http://www.swp-berlin.org/de/produkte/diskussionspapier.php?PHPSES-SID=e83c9fd5976e506282dbc62ca526db38&id=6075&lang=de&active=none&page=0>

SWP (2007): Afghanistan: Rechtsgrundlagen für die internationalen Militäreinsätze. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Bundesregierung (2003): Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung. Berlin: Bundesregierung. (Abrufbar unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Afghanistan/Uebersicht.html>)

Bundesregierung (2006): Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung. Berlin: Bundesregierung. (Abrufbar unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Afghanistan/Uebersicht.html>)

Deutscher Bundestag (2001). Beschluß des Deutschen Bundestages vom 20. Dezember 2002. Berlin, Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2002). Beschluß des Deutschen Bundestages vom 20. Dezember 2002. Berlin, Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2003). Beschluß des Deutschen Bundestages vom 24. Oktober 2003. Berlin, Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2004). Beschluß des Deutschen Bundestages vom 30. September 2004. Berlin, Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2005). Beschluss des Deutschen Bundestages vom 28. September 2005. Berlin, Deutscher Bundestag.

London Compact on Afghanistan (2006): The Afghanistan Compact. Building on Success. London, London Afghanistan Conference.

Vereinte Nationen (2001): Bonner Übereinkommen über vorläufige Regelungen in Afghanistan bis zur Wiederherstellung dauerhafter staatlicher Institutionen. (deutsche Übersetzung durch das Auswärtige Amt, abrufbar unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Afghanistan/VereinbarungAfg.pdf>)

Vereinte Nationen (2001): Resolution des Sicherheitsrates 1368, verabschiedet auf der 4370. Sitzung des VN-Sicherheitsrates. New York: Vereinte Nationen.

Vereinte Nationen (2001): Resolution des Sicherheitsrates 1373, verabschiedet auf der 4385. Sitzung des VN-Sicherheitsrates. New York: Vereinte Nationen.

Vereinte Nationen (2001): Resolution des Sicherheitsrates 1378, verabschiedet auf der 4415. Sitzung des VN-Sicherheitsrates. New York: Vereinte Nationen.

Vereinte Nationen (2001): Resolution des Sicherheitsrates 1383, verabschiedet auf der 4434. Sitzung des VN-Sicherheitsrates. New York: Vereinte Nationen.

Vereinte Nationen (2001): Resolution des Sicherheitsrates 1386, verabschiedet auf der 4443. Sitzung des VN-Sicherheitsrates. New York: Vereinte Nationen.

Vereinte Nationen (2002): Resolution des Sicherheitsrates 1413, verabschiedet auf der 4541. Sitzung des VN-Sicherheitsrates. New York: Vereinte Nationen.

Vereinte Nationen (2002): Resolution des Sicherheitsrates 1444, verabschiedet auf der 4651. Sitzung des VN-Sicherheitsrates. New York: Vereinte Nationen.

Vereinte Nationen (2003): Resolution des Sicherheitsrates 1510, verabschiedet auf der 4840. Sitzung des VN-Sicherheitsrates. New York: Vereinte Nationen.

Vereinte Nationen (2005): Resolution des Sicherheitsrates 1623, verabschiedet auf der 5260. Sitzung des VN-Sicherheitsrates. New York: Vereinte Nationen.

Vereinte Nationen (2006): Building in Success. The London Conference on Afghanistan. The Afghanistan Compact. (abrufbar unter: <http://www.unama-afg.org/news/londonConf/docs/06jan30-AfghanistanCompact-Final.pdf>)

Vereinte Nationen (2006): Resolution des Sicherheitsrates 1659, verabschiedet auf der 5374. Sitzung des VN-Sicherheitsrates. New York: Vereinte Nationen.

Vereinte Nationen (2006): Resolution des Sicherheitsrates 1707, verabschiedet auf der 5521. Sitzung des VN-Sicherheitsrates. New York: Vereinte Nationen.